

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.17
5 de julio de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

2-25 de septiembre de 1962
Copenhague, Dinamarca
Punto 3.5 del programa provisional

CONDICIONES DE ADMINISTRACION Y ORGANIZACION QUE EXIGE
LA PREPARACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS DE
VIVIENDA EN TODOS LOS NIVELES

preparado por E. Skarum (Dinamarca)

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

El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Métodos de establecer programas	3
a) Antecedentes estadísticos	3
b) Antecedentes económicos y financieros	8
c) Organización	9
d) Preparación de programas	10
3. Creación de un clima favorable a la producción de viviendas	11
a) Política de tierras	12
b) Disponibilidad de materiales	16
c) La fuerza trabajadora	17
d) Cooperativas y otras asociaciones de vivienda sin fines de lucro	18
e) Financiamiento de la vivienda	20
f) Vivienda para grupos especiales	22
4. Ejecución de los programas de vivienda	25

1. Introducción

Antes de entrar a considerar las diversas condiciones que exigen la preparación y ejecución de los programas de vivienda, es conveniente definir someramente los conceptos de programa y programación. En el sentido corriente de la palabra, un programa de vivienda (y cualquier programa de índole económica o social) supone un plan preparado por una autoridad central en que se describe determinada meta de producción, oferta y consumo por alcanzar en un plano determinado. Así un programa de vivienda es un plan que establece la meta de construcción de viviendas en un año o en varios años.

Sin embargo, hay distintos tipos de programas. Un programa puede ser un plan estricto de producción basado en cálculos minuciosos y detallados de los recursos disponibles en todos los sectores pertinentes y llevado a cabo bajo el control riguroso de las autoridades competentes, o puede ser sencillamente un pronóstico de lo que puede producirse en un plazo determinado teniendo por objeto orientar a la producción en la dirección conveniente. Al prescribir una meta razonablemente elevada y al indicar lo que puede significar para los distintos sectores, el programa debería teóricamente crear las actividades necesarias para alcanzar la meta. En el primer caso, el programa podría considerarse como una directiva de administración, en el segundo como un incentivo.

Entre los dos casos extremos hay, evidentemente, toda una gama de casos intermedios, y normalmente los programas no son ni directivas puras, ni incentivos por sí solos, sino que pueden incluir elementos de ambos tipos de programación. Por ejemplo, un programa de vivienda puede prescribir planes de producción para algunas categorías de viviendas, como viviendas para ancianos, habitación obrera en determinadas zonas o industrias, etc. que se realizan con un control riguroso, mientras que el resto del programa se considera sólo como una meta de producción que tiene por objeto encauzar a la actividad productiva en determinado sentido.

/Al discutir

Al discutir las condiciones para elaborar y ejecutar los programas de vivienda cabe recordar que éstos - y los demás programas que abarcan sectores de la economía nacional - forman parte de los programas económicos generales. Por consiguiente, un programa de vivienda habrá de coordinarse con los programas de otros campos de actividad y deberá formar parte integral del programa económico nacional. Ello significa a su vez que los programas de vivienda reciben la influencia del desarrollo de otros sectores económicos y que habrá que reajustarlos a las cambiantes condiciones de esos sectores. Si se altera el equilibrio del programa global, seguramente - como suele suceder en la práctica - habrá que modificar el programa de vivienda.

Se destaca así la necesidad de que el programa nacional de vivienda tenga un fuerte apoyo político, para que el problema de la habitación no se convierta en un sujeto de experimentación en que se ensayen todos los remedios para los males económicos. En efecto, la experiencia de muchos países enseña claramente que la vivienda se considera frecuentemente como el campo de operaciones más asequible y abierto a la aplicación de medidas para conjurar los males que amenazan a una economía. La vivienda y la construcción son partes importantes de la economía y ejercen considerable influencia sobre los demás sectores; por lo tanto, toda intervención en ellas tendrá repercusiones amplias e inmediatas. Por otra parte, la construcción como industria tiene una estructura menos homogénea y es de naturaleza más localizada que las demás industrias, ofreciendo así menos resistencia a las presiones externas cuando no cuenta con suficiente apoyo político.

Los aspectos sociales constituyen elementos predominantes de los programas de vivienda y de su ejecución. A pesar de las consecuencias económicas de la actividad de la construcción, la preparación de programas de vivienda obedece en gran parte a una aspiración por mejorar el nivel de vida. Como la vivienda adecuada, salubre y barata forma parte importante de todo programa para mejorar las condiciones sociales, los programas de vivienda no pueden considerarse solamente desde el ángulo de la planificación económica, sin sopesar debidamente su importancia para el bienestar colectivo de toda la sociedad. Aquí nuevamente se plantea la cuestión del apoyo político necesario.

/También conviene

También conviene señalar que en el sector de la vivienda - quizá en mayor medida que en ningún otro - se necesitan programas a largo plazo a fin de aprovechar plenamente los beneficios de la planificación. La construcción de casas es un proceso demorado que, incluyendo la preparación de planes y diseños puede prolongarse varios años, de tal suerte que toda programación que pretenda acelerar el ritmo normal de producción sólo se traducirá en edificios terminados después de mucho tiempo. Además, debido a la organización de la construcción y a los métodos aplicados, es muy difícil lograr cualquier aumento de la capacidad de producción. Por este motivo, habrá grandes dificultades en cubrir un déficit causado por la producción inadecuada de años anteriores. Si se aplican métodos no tradicionales de construcción, como la prefabricación y la producción en masa de elementos para el montaje, puede ampliarse la producción a corto plazo. En ese caso, sin embargo, la economicidad de la producción dependerá de que puedan amortizarse en un plazo suficientemente prolongado las inversiones en maquinaria y equipo para la producción fabril.

Así, a fin de aprovechar la capacidad de construcción en forma óptima y económica, es necesaria la programación a largo plazo. Los planificadores deben ser previsores y elaborar programas para un período suficientemente amplio como para que los constructores puedan organizar su producción en forma racional y económica.

2. Métodos de establecer programas

a) Antecedentes estadísticos

El primer paso en la preparación de un programa de vivienda consiste en elegir una tasa de producción (es decir, el número de viviendas que deberán iniciarse y terminarse en el plazo del plan) de acuerdo con la capacidad de los recursos disponibles. Para este fin se necesitan estadísticas de demanda de viviendas, mano de obra, disponibilidad de materiales y equipos de construcción, así como de recursos financieros.

/La cantidad

La cantidad de información requerida puede variar ampliamente según sean las circunstancias locales, temporales y espaciales, si hay o no una considerable escasez de viviendas o el programa sólo tiene por objeto asegurar la producción que exige el aumento normal de la población, etc. En la primera etapa de la programación puede bastar con unas pocas cifras que indiquen el número de viviendas necesarias en las diversas regiones y la producción máxima obtenible con los recursos disponibles, en tanto que en una etapa posterior podrá ser necesario reunir informaciones más detalladas sobre estos aspectos y ampliar la recolección de datos hacia otras esferas. Sin embargo, puede prepararse un programa bastante realista con ayuda de unas pocas cifras fundamentales, y tanto más cuanto más grave sea el problema de la vivienda. Las estadísticas muy sutiles y refinadas pueden ser útiles cuando se trata de preparar programas muy detallados, pero en muchos casos los resultados generales serán los mismos que se obtienen con algunas cifras básicas. En otras palabras, la falta de estadísticas detalladas no constituye un grave obstáculo para la preparación de un programa de vivienda. Siempre que se conozcan las características generales y las tendencias predominantes y que se confronten con las estadísticas oficiales, sería posible preparar un plan de líneas generales a seguir en la política de vivienda.

Si las estadísticas de oficiales comprenden censos de población y vivienda, éstos proporcionarán las principales cifras necesarias para estimar la demanda y/o la escasez. De los censos sería posible obtener informaciones sobre el número de familias, tamaño de las familias, número de viviendas, ocupantes por cuarto, y quizá incluso información sobre normas de vivienda, alquiler, etc. Pero los censos muchas veces no están al día cuando finalmente se terminan y publican, y tampoco suelen contener informaciones sobre las condiciones locales en el grado necesario para la planificación. Por lo tanto podrán necesitarse algunas informaciones complementarias, que pueden obtenerse de los registros y otras fuentes. Útiles informaciones sobre las necesidades de vivienda podrían obtenerse en algunos casos de las listas de solicitantes de vivienda, ya sea que esas listas las preparen las autoridades municipales o las asociaciones de vivienda.

/Sin embargo.

Sin embargo, conviene recordar que las estadísticas recopiladas localmente y para una finalidad también local suelen ser heterogéneas y podrán incorporarse a las estadísticas nacionales solamente cuando se introduzcan las correcciones del caso. A largo plazo, habría que abordar el problema de armonizar las estadísticas locales con los requerimientos del programa.

Las estadísticas de población, patrimonio de vivienda y necesidades de habitación podrán decir cuánto hay que construir. Faltaría entonces saber cuánto puede construirse, es decir, qué capacidad de construcción dan los recursos humanos, materiales, de equipos y de fondos.

Puede ser muy difícil obtener cifras fehacientes sobre la mano de obra disponible. Incluso en países con servicios estadísticos muy desarrollados parece imposible conseguir una visión exacta de la fuerza trabajadora disponible para la construcción de casas. Esto se explica por el hecho de que la línea divisoria entre las especialidades de construcción y de otras actividades puede no estar muy bien definida. Los carpinteros, electricistas y otros obreros de la construcción trabajan también en otras industrias, como la de astilleros, muebles, etc. El número de personas ocupado en la construcción de viviendas puede, por ende, variar según las fluctuaciones del mercado. Por otro lado, en cualquier momento determinado sólo una parte de los obreros de la construcción se dedican a la construcción de casas, en tanto que el resto se ocupa en trabajos de mantenimiento, reparación y refacción. Aquí nuevamente no existen proporciones fijas, sino que varía el número que se dedica a las distintas faenas según las posibilidades cambiantes de encontrar trabajo.

A fin de superar algunas de esas dificultades, convendría concentrar la atención en una o unas pocas especialidades de la construcción, preferentemente las más importantes o las que ocupan relativamente a pocos obreros. Si escasea la mano de obra en esas especialidades, constituirán rémoras del proceso de construcción y fijarán los límites superiores de la capacidad de toda la industria. Naturalmente, este fenómeno será más acentuado en las actividades convencionales de construcción, en que los trabajos básicos están a cargo de obreros calificados y donde es lenta la incorporación de nuevos trabajadores, pues dependen del número de aprendices.

Un tercer factor de importancia al decidir cuánto se construirá, es la disponibilidad de materiales y equipos de construcción. Las fuentes de información estadística sobre este punto son las relativas a producción y comercio, y habrá que dilucidar si las existencias necesarias estarán disponibles oportunamente y en el lugar que corresponde. Sin embargo, las estadísticas corrientes sólo dan informaciones sobre la cantidad de materiales disponibles en un momento determinado y sobre la producción e importaciones del período anterior, y arrojan muy pocas luces sobre el porvenir. De ahí que esa información deba complementarse en la medida de lo posible con estimaciones sobre la oferta futura, provenientes tanto de la producción nacional como de las importaciones. Con todo, la construcción de viviendas comprende a un número considerable de productos distintos y una investigación cabal y detallada para determinar las existencias futuras de esos productos requeriría muchísimo trabajo. Algunos productos de construcción pueden considerarse de importancia secundaria solamente, ya sea porque son fácilmente reemplazables por otros más o menos similares, o porque en caso de emergencia pueden dejarse de lado enteramente o en forma provisional. Otros como los tradicionales de construcción, pueden estar disponibles en cantidad tal que puede darse por sentado que habrá existencias suficientes. Por lo tanto, podrá bastar con estimar la existencia futura de unos pocos productos muy importantes y sobre todo de aquellos que escasean y que podrían así entorpecer la producción.

Las estadísticas requeridas para la preparación de un programa de vivienda comprenden los datos sobre recursos financieros. Las cifras de inversión en viviendas y otras construcciones en años anteriores pueden servir de orientación para la preparación de un programa de inversiones futuras en la construcción. Por otro lado, las cifras de inversión total indican cómo se equilibran las actividades de los diversos sectores económicos y ponen de manifiesto así qué cambios habría que introducir para ampliar el programa de vivienda sin alterar ese equilibrio.

Las estadísticas sobre el consumo y la inversión bruta describen la evolución del consumo total, su distribución entre distintos bienes de consumo, la oferta total disponible y el porcentaje de esa oferta empleado

/para la

para la inversión. Las estadísticas de consumo e inversión indican también el incremento anual promedio de esas magnitudes y sirven así para apreciar las posibilidades de ampliar las actividades de los diversos sectores económicos.

Otras estadísticas atinentes sobre recursos financieros son las que se refieren a finanzas públicas, depósitos bancarios y depósitos de ahorro, actividades de las instituciones hipotecarias, ahorro de ingresos y propiedad.

En una etapa más avanzada de la planificación, pueden incluirse entre los antecedentes estadísticos las proyecciones de desarrollo demográfico e industrial, a fin de preparar programas de largo plazo que tengan en cuenta el crecimiento previsto de las industrias en las diversas regiones del país y el incremento probable de la población y su distribución regional.

Los materiales para preparar las proyecciones demográficas se derivan principalmente de los censos de vivienda y población y de los registros. Sobre la base de las cifras de población clasificadas por sexo, edad y estado civil, así como de informaciones sobre el número de hogares y su composición, matrimonios, divorcios, nacimientos, defunciones, inmigración emigración y duración media de vida, debería ser posible estimar la población de los años venideros. Al combinar las cifras estimadas de esta manera con un pronóstico sobre el desarrollo industrial podría obtenerse la distribución estimada de la población por regiones.

Entre los instrumentos útiles para una programación más avanzada de la vivienda cabe mencionar las informaciones sobre alquiler e ingreso. Parte esencial del trabajo de planificación gira en torno al problema del costo de construcción, o, más precisamente, de adecuación del costo de construcción a lo que pueden pagar los posibles inquilinos o propietarios. Para este fin, puede necesitarse la información estadística sobre ingreso medio y alquiler medio en los distintos grupos de la población (Relación alquiler-ingreso).

/b) Antecedentes

b) Antecedentes económicos y financieros

Los antecedentes económicos y financieros de los programas de vivienda son - en esencia - los datos sobre los recursos financieros disponibles en todos los años que abarca la programación, de fuentes privadas, públicas y semipúblicas. La capacidad de recursos depende de la magnitud del ingreso nacional y de la forma en que se distribuye entre el consumo y la inversión, aparte del coeficiente de inversión que podría esperarse para la vivienda.

Hay que velar porque los recursos financieros disponibles para la vivienda sean adecuados para hacer frente a la demanda, expresada como meta del programa. De no ser así, habría que tomar las medidas del caso para aumentar esos recursos, lo que podría hacerse elevando los ingresos fiscales, movilizandó fondos de otras fuentes - como los públicos y semipúblicos - u orientando una mayor parte del ahorro privado hacia la construcción de viviendas.

Como ejemplo de orientación de los ahorros privados hacia la construcción de viviendas puede mencionarse el sistema danés. En este país el ahorro privado se canaliza en los bancos de ahorro, compañías de seguro, cajas de jubilación, etc. Se efectúan también ahorros considerables a través de los presupuestos del estado y de los gobiernos locales. El capital se invierte directamente en la construcción de viviendas por intermedio de los bancos de ahorro y en menor grado de otras instituciones. La mayor parte de la inversión destinada a este fin se origina en las llamadas asociaciones de crédito que otorgan préstamos hipotecarios. Estas instituciones están organizadas en la forma de asociaciones de hipotecarios. Emiten bonos que reportan intereses respaldados por hipotecas sobre las propiedades y por la responsabilidad común de sus asociados. El prestatario no recibe dinero en efectivo sino que bonos negociables por un valor correspondiente al valor del préstamo. Estos bonos se venden entonces en el mercado de valores. Las asociaciones tienen una tradición de más de cien años de actividad en Dinamarca y son los organismos a través de los cuales se obtienen ordinariamente la generalidad de las hipotecas. La mayoría de los bonos negociables emitidos por las asociaciones son adquiridos por los bancos de ahorro y las compañías de seguro.

/c) Organización

c) Organización

Como parte integral de los programas económicos generales, los programas de vivienda normalmente deben estar a cargo de un organismo nacional de gobierno. Que sea o no un organismo gubernamental que se preocupe de la planificación económica en general o que se especialice en la vivienda dependerá de la estructura administrativa del país, pero si se opta por lo segundo parecería natural encargarle la planificación y la conducción general de los programas de vivienda.

Cuando la programación está a cargo de un organismo especial (Ministerio o Dirección de Viviendas), habrá que prestar particular atención a la coordinación de los planes de vivienda con los programas para otros sectores económicos y con la política económica y social general del país. Naturalmente que un departamento público especializado (como el de la vivienda) no podrá menos que inclinarse a exagerar su derecho a parte de los fondos disponibles en forma que puede no convenir desde el punto de vista de la política nacional general, y por ello será necesario instituir algún organismo de coordinación que ajuste esas pretensiones a la política aprobada y cuide que los diversos programas especiales se integren en un programa general. El organismo coordinador normalmente deberá ser el departamento central de gobierno encargado de asuntos financieros y económicos.

En el curso de la programación, el departamento de vivienda aprovechará la información proporcionada por otros departamentos, especialmente los de estadística, trabajo y finanzas (véase supra). Además, el organismo de planificación tendrá que establecer estrecho contacto con los círculos profesionales, industriales, comerciales y sindicales de la construcción a fin de contar con su apoyo y colaboración.

En tanto que la información necesaria para el esquema general del programa puede provenir de los departamentos del gobierno central, los antecedentes requeridos para estimar la necesidad y capacidad de las regiones tiene que ser proporcionada por un organismo local que conozca cabalmente las condiciones de su distrito. La información suministrada por los organismos locales servirá también de orientación cuando, partiendo de una lista de prioridades, haya que optar por el número de viviendas a construir en determinados períodos en las diversas regiones, ciudades y zonas.

d) Preparación de programas

Los métodos por aplicar en la preparación de programas de vivienda dependerán en parte del tipo de programa. Como se dijo en la introducción, los programas pueden dividirse en dos grandes tipos: los de incentivo y los de directivas, y ambos, evidentemente no exigen los mismos métodos de planificación. Si se trata de elaborar un programa que se supone tendrá como función - ya sea enteramente o principalmente - la de servir de incentivo para la administración de la construcción, no hay necesidad de una planificación detallada de todos los trabajos (locales o nacionales) que supone el programa. Todos esos trabajos y su efecto sobre la producción sin duda habrán de considerarse en la etapa de planificación, pero no necesitan aparecer en el programa en la forma de un calendario detallado. Al haber sido considerados en la programación, han cumplido su función de permitir que los planificadores establezcan la meta de producción (local o nacional) de acuerdo con su estimación de la capacidad de los recursos. En otras palabras, la preparación de un programa de incentivos consiste en la fijación de metas de producción de viviendas en las diversas regiones del país, por tipo de vivienda, sobre la base de un examen cabal y detallado de la demanda y los recursos, habida cuenta de la política económica general del país.

Los programas directivos, en cambio, deben a veces entrar hasta en el último detalle. Este es el caso extremo de planificación, en que cada detalle es previsto y en lo posible ejecutado según un calendario de actividades. Esa planificación es compleja y exige un mecanismo complicado en la etapa de programación y ejecución tanto más cuanto que por su falta de flexibilidad, será difícil introducir modificaciones para corregir los errores de cálculo.

Sin embargo, hay otro tipo de programa directivo en que el trabajo de planificación se limita a prescribir una meta y establecer los medios para llegar hacia ella, sin entrar en los detalles de antemano. Este tipo de planificación da la libertad necesaria para reajustar el programa por los errores posibles de previsión y los acontecimientos imprevistos que puedan comprometer el éxito del plan.

La programación misma puede enfocarse desde diversos ángulos y con distintos métodos, dependiendo el que se elegirá de las condiciones del país, la situación económica, las necesidades de vivienda, la capacidad de la industria de la construcción, etc. Una forma de abordar el problema - en una primera etapa - puede ser convenir en unas pocas cifras generales indicativas de la meta de producción total de viviendas, teniendo en cuenta la capacidad total de la industria y todos los recursos disponibles. Se prepara entonces el programa detallado, dividiendo esas pocas cifras generales en categorías más detalladas, así por ejemplo, se parte de las metas nacionales y se llega a las regionales, y de éstas a las locales, etc. Del mismo modo las cifras que indican las metas en los distintos tipos de construcción de viviendas (edificios de departamentos, casas aisladas y pareadas, casas unifamiliares, vivienda con financiamiento privado, vivienda financiada por el fisco, etc.) se subdividen en categorías que representan las metas de cada tipo en las zonas locales, tomando en consideración la capacidad de construcción y los recursos de esas zonas.

Por otro lado, el punto de partida podría ser la capacidad y demanda locales, sobre cuya base se establece la meta para la producción local. Todos estos programas se combinan entonces en un programa nacional, que a su vez se ajusta e integra en un programa económico general.

Evidentemente los programas de vivienda incluirán también toda suerte de planes de vivienda llevados a cabo por las autoridades públicas de todo nivel, como parte del programa social del país. Como ejemplos de tales planes de vivienda pueden indicarse las viviendas para personas incapacitadas, ancianos, estudiantes y aprendices, así como las casas construidas en virtud de un programa de erradicación de tugurios.

3. Creación de un clima favorable a la producción de viviendas

La actividad del Estado comentada hasta ahora se refiere a la preparación de planes que prescriben la tasa de crecimiento de la construcción de viviendas. Pero la actividad del Estado abarca otras medidas que influyen sobre la producción de distintas maneras, y, por lo tanto, podrían considerarse de igual importancia que la programación propiamente dicha.

Desde el punto de vista de la programación de la vivienda reviste tanto interés que esas medidas apoyen las exigencias de aumentar y ampliar la producción de viviendas o al menos entren en pugna lo menos posible con ellas. Si, por ejemplo, hay que tomar medidas para estabilizar la economía, habrá que hacer lo posible porque no se entorpezca la producción de nuevas viviendas sino en el mínimo grado.

En efecto, las actividades de este tipo abarcan gran variedad de medidas en casi todos los campos de la vida económica y social del país (tributación, educación, aranceles, legislación del trabajo, comercio internacional, etc.) y en muchos casos su influencia sobre la vivienda es insignificante. Sin embargo, algunas se relacionan directamente con la política de vivienda y deberán considerarse en los programas respectivos, como la política de tierras, alquiler, vivienda cooperativa, productividad de la construcción, etc. Su objeto es crear un clima y condiciones propicias para desarrollar la vivienda y la construcción.

Aunque la planificación o la programación puede ser un tema de controversia, no lo es la necesidad de introducir medidas de este tipo, aunque pudiera haber desacuerdo sobre los asuntos individuales que cabría enfocar con ellas. Que esas medidas sean en principio menos controvertibles que la programación no significa que tengan menor importancia. Por el contrario cabría argüir que la programación de la vivienda no podrá realmente tener éxito a menos que se vea acompañada de medidas de ese tipo.

A continuación se mencionan algunas de esas medidas - ilustradas con el caso concreto de Dinamarca -, cuyo objeto es lograr un aumento sostenido de la producción de viviendas con un alquiler al alcance de los grupos de menores ingresos. Estas medidas son importantes - y a veces indispensables - como complemento de los programas de vivienda porque crean un ambiente favorable o necesario para la expansión y progreso técnico de la industria de la construcción.

a) Política de tierras

El terreno representa una parte considerable del costo de la vivienda sobre todo cuando escasea la tierra adecuada, lo que ocurre frecuentemente cuando se amplía la producción de viviendas - quizá a consecuencia de un

programa de viviendas - y se incrementa la demanda de terrenos urbanos o suburbanos. Las medidas para combatir este fenómeno son - entre otras - la planificación urbana y el control de precios de la tierra.

La finalidad de la planificación urbana es permitir a las autoridades locales influir sobre el planeamiento en sus jurisdicciones, por ejemplo, asegurando que las disposiciones del plan urbano se incorporen en el registro de tierras y se apliquen a todos los terrenos allí inscritos. Además, la planificación urbana puede emplearse como medio de llevar a cabo un crecimiento más económico de las zonas edificadas, reduciendo así el costo de los programas de vivienda.

En Dinamarca no se prescribe por ley el planeamiento de las zonas más grandes - planeamiento regional - pero a menudo se lleva a cabo por iniciativa local. En 1948 se preparó un plan para las zonas adyacentes a Copenhague, que ha sido sometido a la revisión del gobierno en colaboración con las municipalidades interesadas. Se han preparado otros planes regionales para las zonas que rodean a otras grandes ciudades. Los planes regionales indican las orientaciones generales que deben seguir las municipalidades al planificar y administrar la vivienda y otras actividades de construcción y han demostrado ser de gran utilidad como elementos para la preparación de los planes urbanos y de desarrollo, así como para complementar tales planes.

La preparación de planes de urbanización es obligatoria conforme a la Ley de Desarrollo Urbano de 1949. La Ley tiene por finalidad evitar que se use la tierra para la edificación antes que esté lista para ser urbanizada, y por lo tanto impide que las comunidades urbanas se extiendan en forma antieconómica. Desde que se promulgó la Ley, se han preparado planes de urbanización para 16 distritos urbanos, válidos, en general, por un período mínimo de 15 años. Los planes indican las zonas que pueden urbanizarse (zonas internas), las que se reservan para el futuro, que pueden parcelarse provisionalmente y plantarse con jardines (zonas medias) y zonas en que está estrictamente prohibida la urbanización por el momento (zonas externas). La ley prevé la compensación con fondos

/públicos para

públicos para las propiedades cuyo valor desmerece por estar excluidas de la zona interna. Los planes de urbanización, como los regionales, han probado ser muy útiles como base para la planificación más detallada de las zonas.

Antes de elaborar un plan urbano, toda municipalidad deberá establecer un plano maestro para orientar la planificación más detallada. Las autoridades locales tienen obligación de respetar tales planos que indican primordialmente el uso de la tierra para fines tales como diversos tipos de construcción, arterias viales, servicios comunales, etc. Sobre la base de ese plano maestro, se efectúa el planeamiento más detallado de las secciones individuales de la ciudad, mediante lo que se denominan reglamentos urbanos parciales. A diferencia de los reglamentos urbanos propiamente dichos, que deben registrarse en cada propiedad, las disposiciones del plano maestro no son obligatorias para los propietarios.

El planeamiento detallado se realiza en parte a través de los mencionados reglamentos parciales y en parte a través de los reglamentos de planificación urbana que constan en los reglamentos de construcción local.

La ley de planificación urbana de 1939 exige que todos los centros urbanos de más de 1 000 habitantes preparen un plano urbano dentro de cinco años. Sin embargo, como muchas de las municipalidades no han podido cumplir este requisito, las autoridades han acordado que se cumplan provisionalmente las disposiciones de la ley cuando se preparan planos maestros que después - a medida que se aclaren las condiciones - serán reemplazados por un reglamento y plan urbanos propiamente dichos, si fuera necesario por secciones pequeñas.

El contenido típico de los reglamentos de planificación urbana son: uso de la tierra (vivienda, industria, zonas de esparcimiento o culturales, etc.), tipo y densidad de viviendas (porcentaje de utilización del terreno, distribución abierta con casas altas o bajas, etc.) y ubicación de las arterias de tránsito y fijación de las líneas de construcción.

Entre otros medios de mantener bajos los precios de la tierra figuran el control de precios propiamente dicho, es decir, supervisión del comercio y control de precios de venta de terrenos para construir, a fin de asegurar

/que los

que los precios, incluida la utilidad, no sobrepasen un nivel razonable y normal. El control puede también ejercerse a través de la tributación, por la cual la plusvalía es confiscada por el Estado (impuesto sobre los bienes raíces).

Otra forma de controlar el precio de la tierra es la compra de tierras en gran escala por las autoridades locales, adelantándose a la urbanización con vistas a asegurar que el planeamiento urbano se realizará de acuerdo con los planes y sin alzas de precios. Para evitar que surjan dificultades cuando el plan se pone en marcha, el gobierno local puede imponer determinadas condiciones para la compra y venta de tierras fiscales, y estas condiciones anotarse en el registro de tierras.

La venta de terrenos por las autoridades locales en Dinamarca suele estar afecta a tales obligaciones inscritas en el registro de tierras, aunque también son corrientes las ventas con contrato de recompra a largo plazo. Una finalidad que persiguen las autoridades locales al mantener la tierra bajo su control es evitar que la plusvalía resultante de la urbanización caiga en manos de especuladores sin que beneficie a la comunidad que permitió esa urbanización. Por otra parte, cuando la tierra revierte al gobierno local, pueden realizarse proyectos de erradicación de tugurios o desarrollo urbano sin tropezar con graves problemas financieros y legales, que frecuentemente aparecen cuando se expropia la tierra.

Algunos gobiernos locales prefieren arrendar la tierra con un contrato de usufructo o a largo plazo, sobre todo cuando el terreno se adquiere para los proyectos de vivienda de asociaciones sin fines de lucro y cuando esos proyectos pasaran después a propiedad de un gobierno local.

Las ventas con contrato de recompra han estado en boga en la ciudad de Copenhague desde el año 1906. En virtud de esos contratos, la ciudad tiene la opción de volver a adquirir la tierra después de 80 a 90 años. Esta práctica se originó en el deseo de asegurar para la ciudad el beneficio de la plusvalía, pero después prevalecieron las ventajas que ofrece para el planeamiento y mejoramiento urbanos sistemáticos. En 1931 Copenhague fue aún más lejos y se reservó para sí, en el caso de tierras que había anteriormente vendido, el derecho de volver a comprarla después de un período determinado, al precio original de venta y sin compensación de ninguna especie por los edificios que allí se hubieron levantado.

Una cláusula de readquisición como la adoptada por la ciudad de Copenhague permite mejoras sin dar lugar a problemas económicos o pérdidas excesivas. De otra suerte, cuando se compra una propiedad o se fija la compensación, por expropiación, el pago debe hacerse de acuerdo con el valor rentable capitalizado cualquiera que sea la edad o condición del edificio.

b) Disponibilidad de materiales

Para que el programa de vivienda funcione expeditamente, habrá que asegurar la disponibilidad de materiales, pues de otro modo se interrumpirían las faenas no sólo en la actividad misma de que se trate sino en todas las obras subsiguientes.

Por lo tanto, es indispensable para la ejecución de un programa de vivienda que se tomen las precauciones necesarias para asegurar los suministros. A este respecto pueden adoptarse diversas medidas. Naturalmente la oferta de materiales que depende de las importaciones es la que más problemas acarrea. Aunque es posible efectuar estimaciones bastante seguras de la disponibilidad de materiales locales y nacionales, y conseguir que ellos estén disponibles en el momento oportuno y en la cantidad requerida, los que vienen del exterior dependen de factores tales como acuerdos comerciales, derechos de aduana, transporte a larga distancia, divisas, etc.

Cuando se han obtenido suministros adecuados, habrá que tomar las disposiciones necesarias para distribuir los materiales de acuerdo con un calendario de trabajos y con los planes de ubicación de los proyectos de vivienda, asegurando que los materiales no serán agotados por la demanda de proyectos de construcción no afectos al programa. El método que podría aplicarse en este caso sería un sistema basado en la concesión de permisos, es decir, todos los trabajos de construcción o los relativos a ciertos edificios no podrán comenzarse sin una autorización del gobierno local o del Estado. Esos permisos se otorgan sólo cuando presumiblemente habrá materiales disponibles en las cantidades y regiones en que se necesitan.

Poco después de la guerra, cuando la situación de la oferta en Dinamarca era bastante difícil, se introdujo un sistema de permisos de construcción. Cinco oficinas dependientes del Ministerio de la Vivienda

/se repartieron

se repartieron entre las distintas regiones del país, encargándose a cada una que velase por que la cantidad de construcciones en marcha no sobrepasara en ningún momento a la capacidad de los recursos de cada región. Al comienzo, el control se ejercía sobre la mayor parte de los materiales importantes (ladrillos, madera, acero, cemento, radiadores, instalaciones sanitarias), pero a medida que mejoraba la situación fue posible ir reduciendo el control y, después de algunos años, abandonarlo enteramente.

Conviene agregar, sin embargo, que el gobierno danés todavía vigila las actividades de la construcción, aunque el control se debe ahora a la situación de los recursos financieros y de mano de obra, no de los materiales.

c) La fuerza trabajadora

Lo dicho anteriormente con respecto a la disponibilidad de materiales es válido también, con algunos reparos, para la fuerza trabajadora. La capacidad de la fuerza trabajadora, expresada en número de obreros en cada una de las especialidades, impone un límite a la producción, y la escasez de brazos en una o más especialidades constituye un estrangulamiento de ésta. La falta de mano de obra - como la de materiales - puede así ocasionar el racionamiento en forma de permisos de construcción, lo que ha ocurrido en cierta medida en Dinamarca.

No obstante, los problemas relacionados con la escasez de la mano de obra calificada en la construcción pueden enfocarse desde otro ángulo, a saber, a través de medidas encauzadas a eliminar esa escasez, ya sea mediante la utilización de la mano de obra existente en forma más eficaz o aumentando la tasa de incorporación a esas especialidades o introduciendo nuevos métodos que ahorran mano de obra.

En Dinamarca se han aplicado los tres métodos. El Gobierno ha patrocinado amplios programas encaminados a lograr un mejor aprovechamiento de la mano de obra al extender la época de construcción hasta el invierno. También ha apoyado las iniciativas de diversas organizaciones para atraer a un mayor número de aprendices a diversos oficios en que se observaba gran escasez, y ha tomado medidas directas al establecer escuelas y proporcionar medios para la instrucción de obreros no calificados. Además,

/después de

después de la guerra el gobierno ha estado otorgando gran cantidad de fondos para promover las actividades tendientes a elevar la productividad de la industria constructora que se traducirán en una mejor utilización de la mano de obra existente. A este respecto, se ha prestado especial atención a las medidas enderezadas a establecer métodos no convencionales de construcción prefabricación de elementos, coordinación modular, estandarización, establecimiento de fondos comunes de equipo, e investigación de la construcción (se hace referencia a este aspecto en el punto 3.4 del programa provisional).

d) Cooperativas y otras asociaciones de vivienda sin fines de lucro

La elaboración y ejecución de un programa de vivienda planteará probablemente el problema de organizar los esfuerzos a fin de velar por que el costo de las viviendas no supere al que pueden pagar los grupos de la población a quienes se destinan. En algunos países, la responsabilidad de construir viviendas para los grupos de bajos ingresos incumbe enteramente al Estado, que en esos casos interviene directamente en las actividades de la construcción.

En otros países, entre ellos Dinamarca, la vivienda para los grupos de menores ingresos es responsabilidad de las cooperativas de vivienda y otras asociaciones sin fines de lucro establecidas por los propios futuros inquilinos, que cuentan con el apoyo del Estado. En Dinamarca, el Estado muy pronto reconoció el valor de este tipo de vivienda social y organizó un sistema de préstamos para apoyarlo. Esta forma de construcción de viviendas se amplió lenta y paulatinamente hasta que, gracias a la ayuda estatal, logró un desarrollo extraordinario, a tal punto que en algunos períodos ha edificado más de la mitad del total de viviendas construidas en el país.

El hecho de que las viviendas para las clases obreras sean construidas principalmente por las asociaciones de la vivienda constituye un punto cardinal de la política danesa de la habitación, pues la iniciativa privada en este campo se considera demasiado inestable para contar con una producción constante de viviendas baratas. La vivienda tiene demasiada importancia para que pueda comprarse y venderse como los demás bienes, y su escasez no debe explotarse nunca en detrimento de sus ocupantes.

La principal ventaja de este tipo de asociación consiste en construir casas sólidas e higiénicas a un precio moderado, pues las asociaciones no persiguen una utilidad sino que entregan la casa a precio de costo. Merced al apoyo estatal y a la influencia que consistentemente ejerce el Gobierno en la administración y dirección de las asociaciones, la construcción puede planificarse de tal suerte que se contrarresten las fluctuaciones económicas y las variaciones estacionales de producción y empleo.

Las asociaciones de vivienda son financiadas en parte por préstamos privados y en parte con préstamos del gobierno o créditos garantizados por el Estado, que en conjunto cubren más de 90 por ciento del costo de la construcción. Como estos préstamos privados y públicos pueden amortizarse en un plazo relativamente prolongado - sesenta años - hay un ahorro considerable. Las sumas ahorradas no revierten a los asociados, sino que deben colocarse en un fondo de construcción que se emplea para financiar nuevas construcciones que reúnen las condiciones prescritas por el Estado.

Con el sistema de asociaciones de vivienda, se mantiene la iniciativa y autoridad privadas, se asegura el interés y participación públicos, y se fomenta la cooperación entre el gobierno, demás organismos políticos y el público.

La Ley de Vivienda de 1958, en vigor, que regula el apoyo a la vivienda cooperativa y sistemas similares, constituye una innovación jurídica, pues los préstamos estatales que habían sido hasta entonces la forma más difundida de ayuda pública para la vivienda fueron reemplazados en gran parte por garantías estatales de créditos provenientes de otras fuentes. La primera y segunda hipoteca se obtienen todavía de las instituciones hipotecarias usuales, que están bajo control público y tienen derecho a garantizar, respectivamente, préstamos de 60 y 50 años que abarquen hasta el 75 por ciento del valor de la propiedad. Sin embargo, en los años de postguerra los préstamos otorgados por esas instituciones sólo han cubierto en la práctica alrededor de 40 a 50 por ciento del costo de construcción. Para cubrir el déficit entre esa suma y la contribución

/inicial que

inicial que razonablemente podría pedirse a los ocupantes, se habían usado hasta entonces los préstamos fiscales. Al abolir parcialmente esos préstamos, la Ley de 1958 dispuso en su reemplazo el establecimiento de las denominadas instituciones de tercera hipoteca. Estas instituciones vigiladas por el Ministerio de Vivienda, pueden otorgar préstamos con garantía estatal hasta por 94 por ciento de las viviendas sin fines de lucro. Ordinariamente, el capital del préstamo se obtiene por venta de los bonos de esas instituciones en el mercado de valores, de modo que el interés que devengan tanto los préstamos garantizados por el gobierno como los demás créditos de esas instituciones es el mismo que existe en el mercado para los préstamos a largo plazo. Hasta el presente, el interés pagado por préstamos de las instituciones de tercera hipoteca no ha diferido en forma muy marcada del que se paga sobre los préstamos de primera y segunda hipoteca.

Conviene agregar que las instituciones de tercera hipoteca también otorgan créditos a empresas privadas de construcción de viviendas y para casas unifamiliares ocupadas por sus propietarios, pero los límites para tales proyectos son mucho más bajos que los concedidos a las asociaciones sin fines de lucro.

e) Financiamiento de la vivienda

El problema del financiamiento de la vivienda consiste en adecuar la demanda de inversiones para la construcción con los recursos disponibles o de establecer un equilibrio consiguiendo los medios financieros necesarios. Si éstos no pueden obtenerse de fuentes privadas en la medida y al costo requeridos, será necesaria la ayuda pública.

Como ejemplos de esa ayuda pública para el financiamiento de la vivienda pueden citarse las prácticas danesas descritas anteriormente. Las cooperativas de vivienda y otras asociaciones sin fines de lucro operan principalmente sobre la base de préstamos garantizados por el Estado y de subsidios de alquiler. Las asociaciones hipotecarias, aunque constituyen cooperativas autónomas, derivan sus funciones de los privilegios que les otorga la ley. Otro ejemplo más ofrecen las instituciones de tercera hipoteca recientemente creadas, cuya actividad es reglamentada por ley y supervisada por el Estado.

La ayuda pública para el financiamiento de la vivienda puede asumir otras formas. El Gobierno (nacional o local) puede participar directamente en un programa colectivo de viviendas a través del financiamiento, construcción o arrendamiento. Este sistema se practica en varios países, y también en pequeña escala en Dinamarca, donde algunas municipalidades se han encargado de edificar viviendas para los grupos de menores ingresos. Sin embargo, tales viviendas normalmente se financian con medios ordinario

El apoyo financiero puede también encauzarse a través de los proyectos denominados de autoconstrucción, es decir, un sistema que supone que las familias o personas interesadas contribuyen directamente al proyecto de vivienda con su trabajo personal, que compensa su falta de ahorro o capacidad de ahorro.

Por otro lado, la ayuda del gobierno puede otorgarse no sólo a las asociaciones de vivienda sin fines de lucro, sino también, como ocurre en Dinamarca, a constructores privados, ya sea que edifiquen para su propio uso o para la venta. En virtud de la Ley de Vivienda danesa de 1958 el Ministerio de Vivienda puede otorgar préstamos de tercera hipoteca garantizados por el Estado para la construcción de casas unifamiliares ocupadas por sus dueños, para grupos de bajos ingresos (cubriendo hasta 90 por ciento de su valor) y para la construcción privada de viviendas (cubriendo hasta 85 por ciento de su valor).

Pueden mencionarse además otras formas de ayuda financiera pública para la habitación - como los subsidios de alquiler para familias grandes y préstamos para la refacción de casas viejas. Sin embargo, estas medidas y las mencionadas anteriormente sólo deben considerarse a título ilustrativo de los distintos métodos por que pueden optar los gobiernos a fin de satisfacer la demanda de ayuda financiera pública para la vivienda en determinadas situaciones y condiciones. Que puedan o no aplicarse en otras circunstancias dependerá de las necesidades efectivas y las posibilidades que depara la situación.

f) Vivienda para grupos especiales

Entre las medidas gubernamentales encaminadas a crear un clima propicio para los programas de vivienda, cabe mencionar las iniciativas que tienen por objeto mejorar las condiciones de habitación de grupos especiales de la población, como ancianos, lisiados, estudiantes, etc. Todo programa de habitación debe naturalmente incluir a esos grupos, pero, por sus necesidades especiales (económicas, físicas o psíquicas) no se amoldan automáticamente en los planes.

En Dinamarca el problema de mejorar las condiciones de vivienda para esos grupos especiales fue enfocado hacia fines del siglo pasado por los gobiernos municipales, que comenzaron a construir hogares para ancianos. Aunque la construcción de esos hogares se incrementó considerablemente en los años subsiguientes, es dudoso que deba fomentarse ese tipo de construcción. La construcción de edificios destinados exclusivamente a los ancianos no es conveniente psicológicamente, aunque hay que reconocer que tiene ventajas prácticas desde el punto de vista del cuidado de esas personas. Si fuera posible darles cabida en viviendas destinadas al público en general, los ancianos podrían ponerse más fácilmente en contacto con otros grupos y tendrían mayores oportunidades de participar en la vida y trabajo de la comunidad.

Estos puntos de vista fueron sancionados legislativamente en 1951 y, en consecuencia, algunas viviendas en edificios construidos según los sistemas colectivos de vivienda pueden reservarse para ser alquilados a jubilados. Además, todo jubilado que ocupa una vivienda en un edificio nuevo construido bajo tal sistema, si cuenta con medios limitados y la vivienda no consta más que de uno o dos cuartos, puede hacer reconocer que su vivienda es para ancianos y obtener así la misma reducción de alquiler a que tendría derecho si ocupara una vivienda de tipo especial.

Se han tomado también medidas para los incapacitados en los últimos años. Los que están incapacitados al punto de que deben vivir de una pensión tienen también derecho a un descuento de alquiler y pueden trasladarse a las viviendas reservadas especialmente para los ancianos.

/Otra medida

Otra medida dispone que el Ministerio de Vivienda puede exigir de las asociaciones de vivienda que adapten cierto número de viviendas a las necesidades especiales de las personas incapacitadas en las nuevas construcciones que puedan emprender.

Otro tipo de inquilino que se encuentra en desventaja en la competencia por conseguir una vivienda adecuada es el que tiene una familia numerosa (en Dinamarca se considera numerosa la familia con más de dos hijos). Muchos propietarios no las quieren aceptar como inquilinos porque causan muchos mayores perjuicios y desorden. Aún más, por la carga financiera más pesada que tiene que soportar, una familia numerosa no puede alquilar una casa suficientemente grande para acomodarla.

En vista de esta situación, se promulgó una ley en los años treinta que autorizaba a las familias numerosas que ocuparan una vivienda adecuada en edificios de propiedad de un gobierno local o de una asociación de vivienda a obtener una reducción de alquiler proporcional al número de hijos. La reducción para familias con tres hijos era de 30 a 33 por ciento; con cuatro hijos, de 40 a 45 por ciento, y así sucesivamente hasta el límite de siete hijos.

A fin de dar una vivienda adecuada a tantas familias numerosas como fuera posible en el tiempo mínimo en las primeras etapas del programa colectivo de vivienda se construyeron bloques enteros de departamentos destinados exclusivamente a las familias numerosas. Sin embargo, los resultados no fueron muy satisfactorios. Pronto se desarrolló una atmósfera de hacinamiento y desorden y los edificios sufrían mucho más que el deterioro habitual. Se abandonó entonces el sistema y ahora se trata en lo posible de acomodar a las familias grandes en los edificios corrientes de departamentos. En general, se reserva no más de una tercera parte de las viviendas en los proyectos de habitación para las familias numerosas.

Aunque el subsidio ordinario para la construcción de viviendas sin fines de lucro reduce el alquiler al alcance de casi todo el mundo, subsiste siempre un pequeño grupo cuyo ingreso no es suficiente. Esas familias de ingresos muy bajos comprenden a las personas que pasan por

una mala situación económica debido a que no son muy capaces de ganarse la vida o han estado cesantes por mucho tiempo, a las mujeres que han sido abandonadas por sus maridos y a personas que se mantienen principalmente con la ayuda pública. A este grupo se le asiste a través de subsidios especiales que rebajan el costo de la construcción y por consiguiente el alquiler que puede cobrarse. Al comienzo, las viviendas construidas con este sistema (conocidas con el nombre de viviendas filantrópicas) se erigían en bloques especiales de departamentos destinados a ese tipo de inquilinos. Sin embargo, las viviendas tendían a adquirir cierto carácter que no era muy agradable para sus ocupantes. Por este motivo, ahora se pone a disposición de las sociedades filantrópicas determinado número de viviendas en los proyectos corrientes de habitación.

Según otra disposición legislativa, que se ha usado en gran medida, se otorgan subsidios para la construcción de viviendas destinadas a estudiantes jóvenes.

Como característica general de las diversas iniciativas realizadas para ayudar a grupos con problemas especiales, puede mencionarse el hecho de que en un comienzo se colocaron aparte, pero que, después, por considerarse que la solución era sociológicamente más aceptable, se les dio cabida en viviendas ordinarias con otras personas.

Los temas indicados anteriormente no deben considerarse como una lista exhaustiva de las acciones que debe desarrollar el gobierno para mejorar las condiciones de vivienda y facilitar la ejecución de los programas de habitación. Podrían mencionarse muchos otros renglones, como los reglamentos y ordenanzas de la construcción, control de alquiler, erradicación de tugurios, investigaciones de construcción, organización de la construcción, etc. Tampoco debe interpretarse la lista como un orden de prioridad. Los temas se anotaron al azar, y aunque se tuvo la intención de elegir y mencionar los más importantes, puede ser que algún aspecto, que en determinadas circunstancias pudiera ser el más urgente y significativo, se haya dejado de lado. Por último, conviene subrayar una vez más que la mayoría de las medidas públicas descritas en este

capítulo son ejemplos tomados de la experiencia danesa, y que forman parte de la política de vivienda de ese país. Por consiguiente, sólo se ilustra en qué forma se han solucionado los problemas en las condiciones políticas y económicas de Dinamarca y puede ser que esas soluciones no sean aplicables a otros lugares y circunstancias.

4. Ejecución de los programas de vivienda

Así como la preparación de programas de vivienda depende de la colaboración entre el gobierno central y las autoridades locales de la vivienda, la ejecución de esos programas está subordinada a un estrecho contacto entre los organismos centrales y locales. La supervisión de la ejecución naturalmente incumbirá a un organismo de gobierno, pero se basará en el control que ejerzan los organismos regionales y municipales.

El organismo central de vivienda está encargado de reajustar el programa (nacional y localmente) a las situaciones cambiantes. En el caso de sobrevenir acontecimientos imprevistos, de tipo económico general o que afecten a la disponibilidad de materiales, deberá corregirse el programa nacional e introducirse esas correcciones en los programas locales, con la debida consideración de su etapa relativa de progreso. Asimismo, si alguna de las regiones no acatan el programa, ya sea por falta de materiales o por una administración deficiente, habrá que efectuar un reajuste regional para que puedan alcanzar las metas nacionales al máximo posible.

El organismo central se encargará también normalmente de la supervisión del costo de la vivienda, la calidad de la construcción y quizá también del tamaño de las viviendas. El control cotidiano de estos aspectos naturalmente recaerá sobre las autoridades locales que ejercerán su actividad sobre la base de las directivas emitidas por el gobierno.

Una parte importante de las actividades del organismo central en relación con la ejecución de los programas es la preparación del programa futuro. Por el hecho de que la construcción de viviendas es un proceso demorado, la ejecución de un programa para el año que comienza tiene que iniciarse antes de haber dado cumplimiento al programa del año anterior y al mismo tiempo habrá que preparar el programa del año siguiente.

La programación anual, por consiguiente, debe llevarse a cabo junto con la ejecución del programa en curso, y debe ajustarse a la experiencia recogida.

La supervisión y control de la ejecución de los programas de vivienda en las distintas localidades y regiones deben quedar en manos de las autoridades encargadas de reglamentar la construcción. Si el organismo administrativo correspondiente no tiene representación de los constructores, profesionales, productores y sindicatos, podría ser útil ampliar su composición a fin de asegurar la colaboración de esos grupos.

También habrá que establecer estrecho contacto con las autoridades vecinas a fin de que puedan eliminarse las divergencias secundarias mediante una redistribución en una zona pequeña. La colaboración con los organismos de zonas más pequeñas permite una mayor flexibilidad en la administración. No sólo pueden corregirse pequeños errores en las metas detalladas por reajustes fáciles en una zona limitada, sino que las autoridades colaborantes pueden ayudarse recíprocamente a aprovechar la disponibilidad de materiales y de fuerza trabajadora en la mejor forma posible.

El programa local recibido del organismo central contendrá las metas de producción de viviendas en la zona, distribuidas por tipos de edificios (casas unifamiliares, casas alquiladas, departamentos, etc.) y por tipo de propiedad (vivienda particular, viviendas públicas, asociaciones de vivienda etc.). Con toda probabilidad, la meta prescribirá el número de viviendas por comenzar en un período, normalmente un año, pero al mismo tiempo se supondrá un plazo más o menos fijo de edificación. En otras palabras, al establecer el número de viviendas por comenzar se fijará también el número por terminar en el período. Por consiguiente, las autoridades locales encargadas de los programas tendrán que controlar no sólo las edificaciones iniciadas, sino también las terminadas y las que están en vías de construcción.

/El control

El control de las "viviendas comenzadas" probablemente deberá ejercerse a través de algún tipo de permiso - o sistema de permisos pueda vincularse con el sistema existente de autorización de construcciones basada en los reglamentos respectivos (locales o nacionales). Conviene señalar, no obstante, que un permiso de construcción emitido en conformidad con la legislación sobre construcción, normalmente no obliga a construir en un plazo determinado. Por lo tanto, de emplearse tales permisos como instrumento de ejecución de los programas de vivienda, sería necesario reforzar el reglamento en este punto, haciendo obligatorio el uso del permiso, o el comienzo de la construcción, dentro de cierto plazo.

Aparte de supervisar y controlar la marcha del programa, el organismo local debe proporcionar al organismo central la información requerida sobre los trabajos y las estadísticas necesarias para una ulterior programación. Las desviaciones secundarias del programa pueden, como ya se dijo, corregirse en el lugar, pero las más importantes deberán ser señaladas al organismo central a fin de que los planes puedan reajustarse.

Las estadísticas que habrán de recopilarse localmente deberán contener informaciones sobre los permisos de construcción otorgados y el número de viviendas comenzadas, en construcción y terminadas. Todas las cifras deberán clasificarse conforme a las categorías previstas en el programa. Además, las autoridades locales deberán reunir informaciones sobre la disponibilidad de los materiales de construcción más importantes, así como de la capacidad de construcción en la zona, número de obreros en los distintos oficios, y posibilidades de capacitación. Si fuera posible, también sería útil investigar la marcha de las obras en construcción, reuniendo cifras sobre las distintas etapas que han alcanzado. Los informes de las autoridades locales deberán contener una reseña general de la situación en la zona y estimaciones basadas en la experiencia del lugar acerca de la necesidad de viviendas y capacidad de los recursos disponibles.

En lo que antecede se supone que la ejecución de los programas de vivienda es enteramente responsabilidad de las autoridades de vivienda

- locales o centrales aunque con participación de los propios interesados. Sin embargo, en algunos casos será conveniente traspasar parte de la ejecución a organizaciones o instituciones privadas. Del mismo modo, podría ser aconsejable encargar parte del programa nacional a otro organismo que no fuera la autoridad local.

Si existe en el lugar una asociación de vivienda que cuenta con una administración fuerte y bien organizada, habría ventajas en que ejecutara el programa de vivienda colectivo. Del mismo modo, podría ser conveniente que el organismo público que se ocupa de la vivienda para grupos especiales (por ejemplo, de ancianos) también se encargue de aquella parte del programa general de viviendas que atañe a esos grupos.