Documento informativo Nº 5

GIRA DE ESTUDIOS Y SEMINARIOS SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA AUSPICIADO POR LAS NACIONES UNIDAS Y EL GOBIERNO DE DINAMARCA

LA VIVIENDA EN NORUEGA

(preparado por el Ministerio de Vivienda de Noruega)

I. TOPOGRAFIA, CLIMA, FORMAS DE RADICACION Y DEMOGRAFIA

Al oeste de la península escandinava, se encuentra Noruega. Su territorio de 324 000 kilómetros cuadrados representa 42 por ciento de la península, pero más de 70 por ciento está cubierto de montañas, mesetas, hielo, nieve y lagos de agua dulce. Casi una cuarta parte corresponde a bosques y sólo un 3 por ciento a tierra arable. Poco menos de un tercio del territorio yace al norte del círculo ártico ya que el país se extiende por sobre más de 13 grados de latitud. Desde el extremo norte hasta el extremo sur hay una distancia de 1 752 km, igual a la que media entre Oslo y Florencia. La costa - sin tener en cuenta los fiordos y caletas - tiene una longitud de casi 2 650 km, igual al trayecto marítimo entre Oslo y Gibraltar. Extensos y profundos fiordos cortan la tierra y toda la costa está rodeada de islas.

Por las condiciones topográficas y las grandes distancias, es tarea difícil y onerosa desarrollar una red de transporte y además se plantean muchos problemas de asentamiento y construcción.

En Noruega hay grandes contrastes entre el clima de la costa y del interior. También se presentan marcadas variaciones en cuanto a la precipitación de distintas zonas. Al oeste de la línea divisoria de las aguas las precipitaciones son más intensas que al este. Sin embargo, el clima no es tan ártico como pudiera creerse por la latitud del país.

La corriente del Golfo y las elevadas cadenas montañosas cercanas a la costa configuran un clima relativamente templado (inviernos suaves, veranos poco calurosos) en las zonas occidentales y septentrionales de la costa, pero fuertes vientos húmedos y frecuentes fluctuaciones de la temperatura en torno al punto de congelación crean problemas para la industria constructora. En Bergen - segunda ciudad del país - la temperatura media gira en torno a los 7 grados C y la precipitación anual es de 2 m. En la parte oriental del país y en las zonas interiores de Tröndelag y el norte de Noruega la temperatura medio es más baja y mayor la diferencia entre inviernos y verano. En las zonas al interior la temperatura puede variar entre +30° y -40°C, y en algunas partes el promedio es inferior a cero.

/Por las

Por las condiciones de topografía y clima, los poblados noruegos se establecieron en primer lugar en las regiones más bajas de la parte oriental y Tröndelag, en vez de ocupar principalmente los valles y las zonas costeras del territorio y las islas. Por lo tanto, para su superficie, Noruega tiene muy escasa población, con 3.6 millones de habitantes, o un promedio de 11 personas por km. cuadrado.

La zona más densamente poblada es la de Oslo, aunque hay grandes variaciones de una a otra comarca. Mientras que la densidad cerca del fiordo de Oslo (sin contar la ciudad) se aproxima a 50-75 habitantes por kilómetro cuadrado, en Finmark baja hasta 1.5 personas.

Por otro lado, las migraciones internas tienden a producir una concentración creciente de la población. La zona de Oslo recibe inmigración de otras partes del país y sube su proporción del total. En las provincias la población se traslada en números crecientes a las ciudades y zonas edificadas. En 1950, pára todo el país, cerca de 40 por ciento de la población residente vivía en pueblos y suburbios, 12 por ciento en otras zonas urbanas y 48 por ciento en las zonas rurales. A comienzos de siglo la población rural representaba el 64 por ciento del total y en 1960 había bajado a menos de 45 por ciento.

Esta evolución se asocia estrechamente con los cambios que se han producido paulatinamente en la estructura económica del país. Las ocupaciones industriales y de servicios han ido adquiriendo importancia mientras que en términos relativos la perdían la agricultura y la pesca. En el censo de 1900 alrededor de 1/4 de la población vivía de la industria y casi 45 por ciento de la agricultura, los bosques y la pesca. En 1950 la participación de estos últimos había bajado al 27 por ciento, mientras que la de la industria subía a 34 por ciento.

Estos cambios estructurales se aceleraron rápidamente después de la guerra por el alto nivel de inversión que mantuvo el país en toda la postguerra. Gracias al auge industrial, se han establecido nuevos y grandes centros fabriles. Por ejemplo, han nacido dos ciudades nuevas prácticamente de la nada, que se relacionan respectivamente con una planta de aluminio en Sunndalsöra y con una siderurgia en Mo (Rana).

/La población

La población creció a una tasa anual de casi uno por ciento en los años cincuenta. En los años sesenta decrecerá esa tasa, llegando a un 0.7 por ciento anual. Sin embargo, la población activa, que en los primeros años del cincuenta se incrementó a un ritmo equivalente a la mitad del de la población total, lo hará en este decenio con igual rapidez.

De ahora en adelante habrá un aumento marcado en el número de personas en edad de contraer matrimonio. El grupo entre los 20 y los 35 años - que en los años cincuenta disminuyó en más de 100 000 -, aumentará en una cifra estimada en 130 000 en los años sesenta. Esto implica que habrá un gran aumento en el número de matrimonios, que, en años recientes, ha oscilado en torno a los 25 000 anuales. Este acontecimiento, sin duda, influirá sobre la producción futura de viviendas.

II. SOCIEDAD Y VIVIENDA

1. Estudio retrospectivo

Las autoridades noruegas se interesaron primero por los aspectos más pasivos de la política de vivienda, como ciertas exigencias técnicas para la habitación urbana que tenían por objeto reducir el riesgo de incendio, lograr condiciones más higiénicas, etc. Las primeras ordenanzas de este tipo son muy antiguas, pero no se legisló verdaderamente sobre la construcción hasta 1827.

Tiempo después se aplicaron algunas medidas que pueden considerarse como la primera intervención activa de la comunidad para lograr una mejor dotación de viviendas y mejores condiciones de habitación para las grandes masas. El establecimiento del Banco Hipotecario Nacional puede considerarse como una de esas medidas. Según sus estatutos, el banco debía prestar dinero sobre bienes inmuebles y parte de sus fondos debía destinarse al financiamiento de viviendas en ciudades y otras zonas edificadas. La primera iniciativa del gobierno para mejorar las condiciones de crédito de la vivienda sobre una base social fue el establecimiento en 1894 de un Fondo de Préstamos para Viviendas, que fue sucedido en 1903 por el Banco Obrero de Propiedad Agrícola y Vivienda. Entre

/otros objetivos

otros objetivos de este banco figuraba el de conceder préstamos para la construcción de casas en distritos urbanos y rurales. En 1915 el banco fue reemplazado por el Banco Nacional de Vivienda y el de la Pequeña Propiedad. Las actividades de estos bancos tuvieron gran importancia para la construcción en distritos rurales.

La escasez de vivienda que se produjo durante la primera guerra mundial fomentó la intervención del gobierno, sobre todo de las autoridades locales. Durante la guerra, aparte la escasez de vivienda, subieron enormemente los costos de construcción. Se implantó el control de alquileres, se reglamentó el uso del patrimonio existente y se iniciaron proyectos de vivienda patrocinados por las autoridades locales. En casi todas partes se abandonó después de la guerra el sistema de edificación directamente a cargo de las autoridades locales, aunque éstas siguieron soportando la mayor parte del peso de la ayuda financiera para la producción de casas.

Después de la segunda guerra mundial la política noruega de habitación sufrió un cambio radical. La base financiera de la construcción residencial - que en muchos aspectos era deficiente en el período interbélico - se reorganizó mediante la creación de un nuevo banco estatal de la vivienda en 1946. Desde entonces el gobierno ha desempeñado un papel mucho más activo tanto en el financiamiento como en la reglamentación de la construcción residencial y se presta mucha mayor atención, en el orden político, a los aspectos económicos de la vivienda. Sin embargo, aunque el gobierno lleva ahora la mayor responsabilidad, las autoridades locales todavía tienen gran importancia tanto en lo financiero como en lo administrativo.

Al finalizar la segunda guerra mundial, Noruega se encontró con graves y difíciles problemas de habitación. La construcción se había reducido casi a cero y eran 22 000 las viviendas totalmente destruidas. En Finmark y Nord-Troms una vasta extensión había sido arrasada por completo. Al propio tiempo había aumentado considerablemente la demanda de vivienda por el alto índice de nupcialidad resultante de la distribución por edades de la población. La escasez más aguda se presentaba en las viviendas familiares, sobre todo en los distritos urbanos donde la construcción en el período anterior a la guerra se había concentrado en los departamentos de uno y dos cuartos.

/No obstante,

No obstante, era difícil ampliar rápidamente la construcción de viviendas porque faltaban materiales y equipos y las instalaciones de producción eran muy antiguas. Por otra lado, la producción de viviendas competía con otras inversiones necesarias - fábricas, centrales hidroeléctricas, escuelas, hospitales, etc. - para el uso de los recursos totales disponibles. La política económica del gobierno estaba encaminada a encauzar e integrar las diversas inversiones en un programa general. Fue necesario establecer distintas formas de control directo de las inversiones en vivienda y otras edificaciones, lo que se logró al comienzo racionando los materiales de construcción pero luego se implantó la prohibición de construir sin un permiso especial. Las mismas medidas se aplicaron para restringir el tamaño de las viviendas y producir así mayor número de unidades.

Al reconocer la posición clave de la vivienda y otros tipos de construcción en la economía nacional se ha integrado cada vez más durante la postguerra la política de habitación en la política económica general. Las más de las veces la construcción de viviendas ha merecido alta prioridad, aunque razones económicas, sobre todo con respecto al comercio exterior, han tenido gran influencia en las metas que se fijan para la producción anual. Mediante los presupuestos anuales y los programas a largo plazo se han estipulado los límites mínimo y máximo para la inversión total en vivienda.

Los instrumentos más importantes para lograr cierto volumen de construcción residencial han sido los controles de la edificación y la política crediticia. Sin embargo, las medidas monetarias y crediticias - sobre todo las cuotas de préstamos establecidas por los bancos estatales -, han ido adquiriendo mayor importancia y en cambio los reglamentos de control, muy rigurosos al comienzo, han sido muy liberalizados. Actualmente no existen restricciones directas para la construcción de residencias, aunque subsiste un sistema de permisos de edificación para las construcciones no residenciales, que tiene por finalidad, entre otras cosas, la de orientar los créditos y los recursos materiales al sector residencial.

/La característica

La característica principal de la política de habitación en la postguerra en comparación con el período prebélico, es que el gobierno ha asumido en realidad la responsabilidad del volumen de construcción de viviendas y que busca influir en forma más activa sobre las condiciones de habitación. En 1946 se creó un Directorio de Vivienda para administrar las actividades de reconstrucción y edificación de nuevas unidades, así como para reglamentar la construcción. Además, el Directorio tenía por encargo sentar las líneas generales de la futura política de vivienda, y fomentar mejores estándares y métodos más racionales.

En 1946 se promulgó una Ley de Expropiación a fin de facilitar la compra de terrenos y dar a las autoridades los medios de asegurar el aprovechamiento planificado y racional de la tierra. Los problemas especiales que planteaban las zonas devastadas exigieron una ley especial, transitoria, la Ley de Reconstrucción de 1946. Tenía por objeto facilitar la reurbanización y hacer posible el necesario control técnico y arquitectónico de la reconstrucción en zonas asoladas por la guerra. Se nombraron arquitectos de distrito para ejercer este control. El sistema de arquitectos de distrito - que luego se extendió a todo el país - ha sido un paso importante en el mejoramiento de los estándares de vivienda.

Sin embargo, el problema más importante de la política de vivienda en la postguerra, fue el de proyectar las bases financieras de la reconstrucción y producción de casas. La existencia de un crédito organizado era condición indispensable para acelerar la construcción de viviendas y era fundamental para que la vivienda se orientara con sentido social.

La solución del problema financiero se encontró con la creación en 1946 de una nueva institución de crédito para la vivienda, el Banco Nacional de la Vivienda y con la reorganización del Banco de Pequeña Propiedad en 1947. El nuevo banco tenía por cometido actuar como órgano financiero para la reconstrucción y la vivienda abarcando en su jurisdicción a todo el país. Las actividades del Banco de la Pequeña Propiedad se han limitado principalmente a los distritos rurales donde concede créditos para vivienda y algunos fines agrícolas. A comienzos de 1948 el Banco de la Pequeña Propiedad coordinó sus actividades de financiamiento

/de la

de la vivienda con las directivas establecidas por el Banco Nacional y desde entonces ambas entidades trabajan en conjunto. El Banco Nacional, que es más grande y financia sobre tres cuartas partes de los créditos otorgados por los bancos del estado para vivienda, trabaja principalmente en las zonas urbanas, y el de la Pequeña Propiedad en las rurales.

Las reglamentaciones de los créditos y los subsidios establecidas inmediatamente después de la guerra tenían como objetivo, ante todo, proporcionar créditos adecuados y razonables para la construcción de vivienda sin fines comerciales. Los bancos de la vivienda estaban autorizados para extender una primera hipoteca con intereses fijos y moderados y condiciones de amortización favorables así como créditos ulteriores (segunda y tercera hipoteca) sin intereses y con largos plazos de amortización. Así se pretendía reducir el gasto de capital a tal punto que las familias con ingresos corrientes pudieran comprar viviendas de tamaño y condición adecuados. Para aumentar todavía más las posibilidades de las familias numerosas de obtener casas suficientemente grandes, se concede subsidio de alquiler para los matrimonios con dos o más hijos.

Meta fundamental de esta política era aumentar el estándar de la unidad urbana de dos cuartos y cocina a tres cuartos y cocina. En los distritos rurales una finalidad principal era instalar en las nuevas viviendas agua por cañería, luz eléctrica, inodoro y baño.

Principio básico de la política de vivienda es que deben participar en la propiedad quienes ocupan los edificios. Por lo tanto los bancos favorecen a los que construyen para ocupar la casa y sobre todo a las cooperativas de vivienda. Los constructores privados que edifican para alquilar o vender no tienen derecho a la ayuda pública y tienen por ello escasa importancia en la producción de vivienda.

/2. Ayuda

2. Ayuda pública para la vivienda

Alrededor del 70 por ciento de las viviendas construidas después de la guerra han sido financiadas por los dos bancos estatales. Los sistemas de financiamiento y subsidio son más o menos los mismos que cuando se estableció el Banco Nacional en 1946 y se dictó la nueva ley sobre el Banco de la Pequeña Propiedad en 1947, aunque se han introducido algunas modificaciones. Los préstamos otorgados por los bancos de vivienda suelen ser de primera hipoteca y por regla general el valor de ésta cubre de abajo hacia arriba, es decir el financiamiento completo. Los bancos otorgan tres tipos de préstamos para vivienda: ordinarios a interés, de apoyo y complementarios.

El préstamo ordinario a interés del Banco Nacional se calcula según el valor hipotecario de la propiedad. Para este efecto se calcula el ingreso presunto por concepto de alquiler (para las casas ocupadas por sus dueños es el valor imputable de alquiler) y los costos estimados de mantenimiento. El alquiler calculado no es aquel que podría obtenerse comercialmente, sino un alquiler socialmente justificable. La magnitud de los préstamos del Banco de la Pequeña Propiedad se determina en relación con los costos aprobados de la construcción y los terrenos aunque el tope está establecido en la ley. Ambos bancos han desarrollado normas para fijar los créditos conforme al tipo de casa en los diferentes distritos.

Para construcciones similares el Banco Nacional da créditos más grandes a interés que el Banco de la Pequeña Propiedad; para una casa familiar la diferencia puede ser unas 5 000 coronas.

Ninguno de los dos bancos fija límites de ingreso o propiedad a los que solicitan préstamos ordinarios. El anterior límite de 25 000 coronas del Banco de la Pequeña Propiedad fue eliminado en 1960.

El tipo de interés para los préstamos ordinarios de los bancos estatales de la vivienda después de la guerra fue $2\frac{1}{2}$ por ciento y subió a $3\frac{1}{2}$ por ciento en 1957 para los préstamos nuevos. En comparación con el tipo de interés comercial para préstamos similares - alrededor de 5 por ciento actualmente - el tipo anterior y el presente suponen

/un subsidio

un subsidio considerable por parte de los bancos estatales. El aumento ocurrido en 1957 no afecta a los préstamos concedidos antes de esa fecha. Las nuevas condiciones crediticias del Banco Nacional fijan el tipo de interés por un plazo de 5 años en vez de los 15 años estipulados para los préstamos concedidos antes del 1° de enero de 1957.

Los préstamos del Banco Nacional se amortizan en cuotas anuales iguales que actualmente están en uno por ciento para casa de materiales a prueba de incendio y 1 1/3 por ciento para casas de madera. Puede cambiarse la tasa anual de amortización, pero sólo después de vencer un plazo fijo, que ahora es de 10 años. Los préstamos del Banco de Pequeña Propiedad están libres de amortización durante dos años y después se reembolsan en anualidades en un plazo de 47 años.

Ambos bancos de vivienda pueden además extender un préstamo de apoyo que no devenga intereses. Este préstamo no se amortiza durante los primeros 10 años y después de ese plazo comenzará el pago a una tasa que deberá fijar el Parlamento. Hasta ahora los préstamos sin interés concedidos antes del 1° de enero de 1957 no han pagado ni intereses ni amortizaciones.

La magnitud del préstamo de apoyo del Banco de la Pequeña Propiedad se determina según las necesidades aunque tiene un tope legal de 5 000 coronas. La ley del Banco Nacional establece el monto del préstamo en relación con la superficie útil, con variaciones según el distrito. El máximo en el distrito de Östlandet es 4 900 coronas que sube a 10 500 coronas en Finmark y Nord-Troms.

Los que optan a los préstamos sin interés deben llenar ciertas condiciones en lo que respecta a propiedad, ingreso y número de familiares. En el Banco Nacional el límite de propiedad es 25 000 coronas. El límite de ingreso varía según los distritos y el tamaño de la familia y ha sido modificado varias veces en concordancia con el alza de los costos de la construcción y de los ingresos. Los límites de ingreso para obtener el máximo préstamo de apoyo son los siguientes:

/número de

	Número de cargas familiares			
	0	1	2 - 4	5 o más
Grupo de Comuna:				
A	20 000	22 000	25 000	28 000
B	18 000	20 000	23 000	26 000
C	16 000	18 000	21 000	24 000

Si el solicitante o arrendatario tiene un ingreso que cae por debajo del límite, el tope de propiedad se eleva en determinada cantidad. Si la propiedad o el ingreso quedan por arriba del límite, el préstamo de apoyo se reduce en un monto que equivale al doble del ingreso por sobre el límite o a 0.4 veces la propiedad por encima del límite. Para las casas de una o dos familias los límites se aplican tanto para el dueño como para el inquilino. En las sociedades de vivienda, 10 por ciento de los miembros pueden tener ingreso o propiedad superiores al límite.

El Banco de la Pequeña Propiedad exige además otras condiciones de situación económica personal según el reglamento del banco. En la mayoría de los casos los prestatarios de ambos bancos reciben préstamos sin interés además de los créditos ordinarios. Las autoridades locales sufragan un tercio de los gastos que suponen los préstamos de apoyo.

Cuando no puede otorgarse un préstamo sin interés puede concederse un crédito suplementario que se calcula según el mismo principio que aquél. El tipo de interés de los préstamos complementarios es por lo menos $4\frac{1}{2}$ por ciento anual y la amortización de 2 por ciento.

Con los costos actuales de construcción los préstamos a interés del Banco Nacional han cubierto en promedio 60 por ciento de los gastos (en las sociedades cooperativas hasta 70 por ciento) y los préstamos de apoyo 17 por ciento. En principio, el saldo lo sufraga el propio constructor. Cuando se trata de casas pequeñas ocupadas por su dueño parte de la contribución del constructor puede ser su propio trabajo o maderas de sus propios bosques.

/Las familias

Las familias que tienen ingresos muy bajos reciben ayuda de las autoridades locales, quienes financian una parte variable de su contribución en la forma de préstamos personales o subsidios. En otros casos las autoridades locales avalan préstamos personales por toda o parte de la contribución del constructor. Muchas firmas dan préstamos o garantías de préstamos a sus empleados. Fuente importante para financiar las contribuciones de los ocupantes son los fondos de pensiones de las empresas comerciales.

El aporte de capital del constructor presenta grandes variaciones en la construcción de viviendas con financiamiento privado. A veces ha sido dos y tres veces mayor que la que le corresponde en las casas financiadas por los bancos estatales. Los alquileres de estas viviendas también son mucho más altos, lo que viene a demostrar la importancia de los préstamos y subsidios públicos.

Aparte la ayuda financiera directa otorgada por los bancos de la vivienda, el gobierno y las autoridades locales contribuyen a la vivienda en otras formas. Por ejemplo, de los fondos estatales se destinan grandes sumas para el mejoramiento de las condiciones de habitación y la instalación de agua potable, sobre todo en distritos rurales. También se ha concedido asistencia gubernamental para instalar energía eléctrica y alumbrado en distritos en que no existen. Aparte pagar su contribución del costo de los préstamos sin interés, las autoridades locales han otorgado franquicias tributarias, por períodos hasta de 20 años, para las viviendas financiadas por el Banco Nacional. Varias municipalidades han tomado medidas especiales para reducir el costo del terreno para la construcción de casas; muchas veces han comprado el terreno y han preparado el solar para la construcción, arrendándolo o vendiéndolo después a las sociedades de vivienda u otros interesados en módicas condiciones. Como se mencionó anteriormente, varias municipalidades tienen sistemas para ayudar a quienes necesitan vivienda a obtener la cuota inicial. Muchas autoridades locales también han ayudado a construir viviendas para ancianos.

/3. Ayuda

3. Ayuda a grupos especiales

Las familias que tienen dos o más hijos menores de 16 años y que ocupan viviendas financiadas por el Banco, reciben subsidios de alquiler. El subsidio puede prolongarse hasta los 18 años del hijo, si éste sigue asistiendo a un establecimiento escolar. Cuando se trata de hogares con un solo padre, el subsidio podrá concederse aunque haya un hijo único. Este subsidio, para optar al cual hay que probar que se tiene un ingreso moderado, se da en la forma de una reducción de los cargos de capital (intereses y amortización) y se pretende con él reducir el desequilibrio que supone el pago de alquiler en el presupuesto de familias de bajos ingresos, con niños. La vivienda debe reunir ciertas condiciones de espacio en relación con el tamaño de la familia. El subsidio se sigue pagando durante quince años después de terminada la construcción, pagando 4/5 partes de él el gobierno y 1/5 las autoridades locales.

También es posible que reciban subsidios de alquiler familias de bajos ingresos que ocupan casas nuevas no financiadas por los bancos estatales. Este sistema de subsidio también es administrado por intermedio de los bancos de vivienda y se financia en la misma manera, pero sólo se aplica en aquellos municipios que están dispuestos a sufragar los gastos que les corresponden.

Durante la postguerra, el Banco de la Vivienda ha concedido préstamos con y sin interés para la construcción de pequeñas viviendas para ancianos e inválidos, capaces de gobernar sus propios hogares. Varias autoridades locales han prestado asistencia especial para esta finalidad, en parte cubriendo una parte del financiamiento y en parte concediendo subsidios de alquiler. Estas viviendas han sido también financiadas enteramente por las autoridades locales, quienes han construido además hogares para ancianos quienes pueden cuidar de su persona pero no son capaces de llevar una casa, de tal suerte que son necesarias las medidas colectivas.

A fin de aliviar la situación en lo que toca a vivienda para estudiantes, se han construido albergues universitarios. Estas viviendas han sido financiadas por el Banco de la Vivienda con ayuda de las autoridades locales.

/4. Estándares

4. Estándares técnicos para las viviendas subvencionadas por el Estado

Las viviendas construidas con préstamos y subsidios de los bancos estatales de vivienda deben cumplir ciertas normas técnicas. Las leyes sobre vivienda y la práctica administrativa que se ha desarrollado tienden ambas a influir sobre los estándares de espacio y de técnica de las nuevas viviendas.

Los constructores que optan a un préstamo del Banco de la Vivienda deben presentar una solicitud con los planos e informaciones detalladas sobre construcción y costos antes de iniciar la obra. Los planos deben ser vistos y aprobados por un arquitecto de distrito y se promete el préstamo ordinario y un posible préstamo de apoyo con la condición de que la casa se construya según los planos aprobados.

Los reglamentos de crédito han sido elaborados en forma tal que las casas cumplan un estándar satisfactorio y sencillo, pero no suntuario. El banco establece límites de tamaño para las casas que normalmente tienen derecho a los préstamos. En casos especiales podrán ampliar esos límites, sobre todo cuando se trata de familias grandes. Al considerar el monto del préstamo se presta cierta atención a la construcción y al tipo de casa.

Los préstamos de apoyo del Banco de la Vivienda - que se calculan en una suma fija por metro cuadrado de superficie útil para viviendas que no excedan de 70 metros cuadrados - se reducen o rechazan si el estándar de la vivienda no es satisfactorio. Así, por ejemplo, si no hay pieza de baño, el préstamo de apoyo se reduce en 5 por ciento; se rebaja otro 10 por ciento si no hay tuberías para agua o desagües en la vivienda.

5. Política de alquileres y relación alquiler-ingreso

Mientras que los costos de la construcción y los préstamos y subsidios públicos han determinado los alquileres en las viviendas construidas después de la guerra, los alquileres en las casas más antiguas han estado sujetas a control de alquileres.

/Las restricciones

Las restricciones de alquiler se introdujeron en Noruega durante la primera guerra mundial, pero fueron abolidas en los años treinta. Con el estallar de la segunda guerra mundial, fueron implantados nuevamente. La escasez de viviendas después de la guerra hizo necesario mantener el control de alquileres complementado con reglamentos que daban seguridad de ocupación al inquilino siempre y cuando cumpliera sus obligaciones. Aparte esta finalidad que tenía originalmente sólo un sentido social, razones de política de precios y salarios gradualmente han ido adquiriendo importancia para mantener el control de alquileres, por cuanto este rubro ejerce una influencia relativamente fuerte en el índice de costo de la vida. Sin considerar las alzas que se deben a la elevación de los intereses y las contribuciones, los alquileres se han mantenido en general a sus niveles de preguerra.

Como el nivel general de los ingresos se ha elevado considerablemente en la postguerra ha habido un mejoramiento notable en la relación de alquileres a ingreso, tanto para las familias que viven en casas construidas antes de la guerra - en que el control de los alquileres los ha mantenido bajos - como en las que ocupan casas más nuevas. Sin embargo, por el aumento de los costos de construcción a partir de 1939, el nivel de los alquileres en las casas más nuevas es bastante más elevado que en las antiguas. La construcción de viviendas sin fines de lucro a través de los bancos estatales y los préstamos y subsidios, han tenido como finalidad en la postguerra proporcionar nuevas viviendas de estándares y tamaño satisfactorios para familias de ingresos ordinarios. Según la política nacional de vivienda, no es razonable que el alquiler represente una proporción superior al 20 por ciento del ingreso. En realidad, sin embargo, esta proporción ha sido bastante inferior al límite. El Banco de la Vivienda estima que en 1958 la relación para un obrero industrial con dos hijos en un departamento cooperativo recién hecho, con tres dormitorios, cocina y baño, en la ciudad de Oslo, era de 14 a 15 por ciento, cifra que incluye el subsidio familiar. El alquiler se calcula sin contar la calefacción, pero sí el interés sobre el pago inicial.

o

/6. Perspectivas

6. Perspectivas futuras

Una Comisión nombrada en 1962 por el gobierno para estudiar la política de vivienda presentó su informe en noviembre de 1964. Sus principales recomendaciones se resumen a continuación:

a) Financiamiento de nuevas casas

La mayoría de los miembros de la comisión recomienda:

1. Los bancos estatales de la vivienda deben conceder préstamos de primera hipoteca que cubran 65-75 por ciento del valor estipulado.
2. Los bancos de la vivienda darán fianza para una segunda hipoteca del mercado crediticio particular que cubra hasta 80-90 por ciento del valor estipulado. En casos especiales los propios bancos otorgarán la segunda hipoteca.
3. En esta forma la contribución del propietario ocupante se reducirá de un promedio de 30 a 20 por ciento.
4. El sistema de devolución será como sigue: la primera hipoteca debe estar libre de amortización en los primeros cinco años; se pagará 0.5 por ciento en los próximos cinco, y uno por ciento en el quinquenio siguiente. La segunda hipoteca se pagará por anualidades en un plazo de 10-15 años.
5. El interés sería de 4.5 por ciento anual sobre la primera hipoteca e igual al tipo comercial sobre los préstamos privados de primera hipoteca (5 por ciento).
6. No deben concederse préstamos de apoyo para casas nuevas.
7. El período en que serán fijadas las tasas de interés y amortización debiera ser cinco años.

Al reformar el sistema de financiamiento se canalizarían mayores medios del mercado crediticio privado hacia la construcción de casas; se eliminarían los subsidios generales al subir los intereses, alza que se compensaría con las condiciones más liberales de amortización en el primer período y un subsidio de alquiler más elevado para las familias.

Una minoría de la Comisión piensa que los bancos de la vivienda deben conceder tanto primeras como segundas hipotecas, y no recomienda un interés superior al 4 por ciento.

/b) Cambio

b) Cambio de las condiciones para préstamos anteriores

1. Los préstamos de apoyo concedidos por casas construidas antes de 1957 deben convertirse en préstamos a interés.

2. En los préstamos de apoyo concedidos después de 1957, la tasa de amortización debe ser 3 por ciento del préstamo ordinario a interés.

3. Los intereses por préstamos anteriores deben ser iguales a los nuevos de primera hipoteca, es decir 4.5 por ciento anual tan pronto como expire el plazo de interés fijo.

Una minoría no recomienda pagar intereses sobre préstamos de apoyo otorgados antes de 1959.

c) Subsidios de alquiler

Se recomienda ampliar los subsidios de alquiler para grupos especiales (familias, ancianos, etc.) en vez de las subvenciones generales proporcionadas a través de los intereses bajos y los préstamos de apoyo. Este subsidio, que se aplicaría tanto a las casas con financiamiento público como privado de cierto estándar y tamaño debiera ser pagado por el Estado (4/5) y el gobierno local (1/5).

Si se aceptan las proposiciones de la mayoría, la contribución de capital del dueño ocupante para nuevas viviendas se reduciría en un tercio. Además, los gastos por intereses y amortización aumentarían aproximadamente en 60-80 coronas al mes, lo que se compensaría con menores gastos por intereses y amortización de la contribución del dueño ocupante y por un mayor subsidio de alquiler.

Los ocupantes de casas financiadas por el Banco de la Vivienda antes de 1957 veían aumentar sus gastos en 50 a 65 coronas por mes, pero, por otro lado, la asignación de alquiler subiría a 5-12 coronas por hijo, mensualmente.

En julio de 1964 el informe de la Comisión estaba en consideración por el Ministerio y es probable que en el último trimestre del año se presenten proposiciones al Parlamento.

/III. ESTRUCTURA

III. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE LA CONSTRUCCION

1. Quien construye

Antes de la segunda guerra mundial, la iniciativa privada construía casi todas las viviendas de Noruega, regla que casi no tenía excepciones en el tipo tradicional de unidades - casas pequeñas de madera. Las casas urbanas multifamiliares también eran construidas por constructores privados. Sobre todo antes de la primera guerra mundial, las inversiones privadas habían construido grandes edificios de departamentos para alquiler con fines comerciales. Sin embargo, en Oslo se construyeron bastantes bloques de departamentos por la municipalidad durante y después de la primera guerra mundial.

La primera cooperativa de vivienda noruega - la OBOS (Sociedad de Vivienda y Ahorro de Oslo) se fundó en 1929, y luego en 1934-35 fue reorganizada según el modelo de la sociedad sueca HSB. La municipalidad de Oslo comenzó entonces a apoyar la construcción de viviendas cooperativas patrocinadas por la OBOS, en vez de edificar por cuenta propia. En otras partes del país, la vivienda cooperativa tuvo escasa importancia antes de la segunda guerra mundial.

En la postguerra las sociedades cooperativas y otras formas de construcción sin fines comerciales tuvieron mucho auge y la mayoría de los grandes bloques habitacionales son construidos ahora por ellas. Alrededor de 25 por ciento de las nuevas viviendas construidas en el año corresponden a esas organizaciones sin fines de lucro. La OBOS por sí sola ha construido casi el 50 por ciento de las viviendas erigidas en Oslo después de la guerra.

Sin embargo, las cooperativas de vivienda se concentran especialmente en las ciudades y zonas urbanas donde se presentan las condiciones necesarias para construir edificios de departamentos y grandes poblaciones de casas contiguas. En los distritos rurales las viviendas todavía son casas pequeñas construidas individualmente para ser ocupadas por sus dueños. Por lo tanto, en el conjunto del país, este tipo de unidad sigue predominando; alrededor del 75 por ciento de todas las viviendas construidas en los últimos años son casas pequeñas ocupadas

/por sus

por sus dueños. Por otro lado, la construcción directa por parte del gobierno o las autoridades locales se limita en general a casas para jubilados, unas pocas viviendas para oficiales y en pequeña escala, casas para familias que necesitan mucho cuidado social.

2. Viviendas sin fines de lucro

La política noruega de vivienda tiene una posición muy definida de estimular las cooperativas y otras formas no comerciales de producción de viviendas, en la creencia de que presenta grandes ventajas sobre la construcción privada o municipal.

La forma más importante de cooperativa es la abierta, que se ciñe al modelo sueco, en que hay una sociedad matríz y sociedades filiales para cada proyecto de construcción. La sociedad matriz funciona como un órgano coordinador y cuenta con personal técnico que planifica los nuevos proyectos, encuentra los terrenos, contrata a los arquitectos y contratistas, dispone el financiamiento, administra la construcción y administra los edificios terminados. Tanto los que han obtenido viviendas como los que las requieren son miembros de la sociedad matriz. Para cada nuevo proyecto se forma una sociedad filial, compuesta de los futuros ocupantes que terminarán por ser dueños del edificio.

Al contrario de lo que sucede en Suecia, las cooperativas en Noruega son descentralizadas y existen sociedades matrices independientes de todas las ciudades más grandes. Sin embargo, estas sociedades han formado una unión nacional con su propia secretaría, la Federación Nacional de Sociedades Noruegas de la Vivienda, que maneja todos los asuntos de interés para las cooperativas de vivienda. También proyecta y administra la construcción para las sociedades más pequeñas.

3. Organización de la industria de la construcción

La industria de la construcción en Noruega está casi enteramente en manos privadas. La mayoría de las empresas son pequeñas, en gran parte por el predominio de la casa pequeña de madera. La mayoría de las casas son construidas por contratistas que sólo edifican unas pocas al año. En las ciudades los bloques de departamentos son construidos por empresas más grandes, que también llevan a cabo grandes proyectos de casas pequeñas en serie.

/Además, es

Además, es característico de la industria noruega de la construcción el hecho de que esté dividida en gran número de oficios. Varios de ellos, como la albañilería, la carpintería, la ebanistería y la plomería, están protegidas por la Ley de Artesanía que rige en todas las ciudades y zonas edificadas. La ley estipula que un maestro artesano será responsable del trabajo en el oficio que proteje. Para llegar a ser maestro, la ley exige cierta capacitación y condiciones. Los trabajos de electricidad sólo pueden ser realizados por electricistas autorizados.

Generalmente el trabajo de construcción se licita entre firmas competidoras que presentan sus propuestas. Las condiciones del contrato pueden variar. En algunos casos, el contratista asume la responsabilidad de todo el trabajo del edificio y entonces subcontrata los trabajos de plomería, instalación eléctrica, etc. si no cuenta con artesanos autorizados a su servicio. En otros casos, el contratista sólo efectúa el trabajo de la construcción y contrata al plomero y al electricista. Generalmente se pagan estos trabajos con un salario por hora.

IV. LA PRODUCCION Y LA DEMANDA DE VIVIENDAS

1. Producción de viviendas en la postguerra

Durante los primeros años de la postguerra aumentó gradualmente la producción de viviendas a medida que mejoraba la oferta de mano de obra y materiales. Hacia 1950 la producción había llegado a 22 000 unidades anualmente, 5 000 más que el punto máximo anual alcanzado antes de la guerra. Desde 1952 la producción ha aumentado mucho más, con un promedio de casas terminadas anualmente en 1952-55 de cerca de 34 000 viviendas.

Sin embargo, llegó a ser necesario limitar las inversiones por el alza de los precios y las dificultades de balance de pagos. Por ello se tomaron medidas que también influyeron sobre la construcción residencial. Se fijaron límites para el monto total de préstamos que debieran otorgar los bancos de la vivienda y las instituciones privadas de crédito acordaron también limitar sus actividades de crédito. El número de unidades terminadas descendió de cerca de 35 000 en 1954 a unas 32 000 en 1955 y 27 000 en 1956. Desde 1957 se han terminado unas 26 000 a 29 000 viviendas

/anualmente. En

anualmente. En 1963 se terminaron 28 600, pero se comenzaron sólo 26 100 principalmente por falta de sitios urbanizados en las ciudades. Para 1965, se espera un nuevo incremento en la producción de viviendas.

El patrimonio total de viviendas en Noruega a fines de 1960 era de alrededor de 1.1 millón de unidades, en comparación con 0.8 millones a fines de 1940. Casi el 40 por ciento de todas las viviendas del país se han construido después de la guerra, con un promedio de 24 000 unidades al año o casi 7 viviendas por 1 000 habitantes. Pocos son los países con tan alta proporción entre viviendas construidas y población.

La participación de la inversión en viviendas en el producto nacional bruto y la inversión fija aumentó regularmente hasta 1953, pero desde entonces ha declinado a consecuencia de la menor producción de residencias. En los últimos años la inversión en viviendas se calcula en poco más de 5 por ciento del producto nacional bruto y 13-14 por ciento de la inversión bruta fija. En el año máximo de 1953 esta participación era de 7 y 20 por ciento respectivamente.

2. Demanda de viviendas

La presión de la demanda en el mercado de viviendas durante la postguerra se debe en gran parte al hecho de que la distribución por edades de la población y la menor edad de contraer matrimonio se han traducido en un coeficiente de nupcialidad mucho más alto que antes de la guerra. Desde el 1° de enero de 1940 hasta fines de 1957, el número de matrimonios aumentó en cerca de 42 por ciento en tanto que la población sólo creció en poco más de 18 por ciento.

El mercado de viviendas también ha sufrido la influencia de los cambios habidos en la estructura ocupacional de la población y la creciente concentración en ciudades, centros industriales y otras zonas edificadas. En los últimos años ha habido una migración neta de 10 000 a 12 000 personas anualmente desde las zonas rurales a las ciudades y centros urbanos.

El aumento del ingreso real y del empleo pleno - junto con la relación relativamente favorable entre los alquileres y el precio de otros bienes - han modificado las costumbres en lo que se refiere a vivienda y han aumentado el consumo de residencias. Un mayor número de personas solas

/- solteras, viudas

- solteras, viudas o divorciadas - han podido tener casa aparte o viviendas más amplias. Por ello, ha aumentado la demanda de pequeños departamentos al mismo tiempo que muchos hogares no tienen que subarrendar y la familia tiene así mejores condiciones de habitación y mayor espacio.

Por todos estos factores, ha habido en general una gran presión en el mercado de viviendas durante todo el período de postguerra. La presión de la demanda, sin embargo, parece haberse aflojado en los últimos tiempos. En los primeros años después de la guerra la demanda aumentó con rapidez mayor que la oferta. Al propio tiempo mejoraron las condiciones de habitación en algunos aspectos. Tanto la densidad de ocupación (personas por cuarto) como el porcentaje de población que habitaba en condiciones de hacinamiento declinaron desde 1946; la densidad de ocupación en los distritos urbanos bajó de 0.99 a 0.93 entre 1946 y 1953, llegando a 0.80 en 1960, mientras que las cifras correspondientes en los distritos rurales eran 0.98, 0.91 y 0.76. También ha habido un mejoramiento notable en las condiciones e instalaciones de los edificios más viejos.

En la actualidad la situación de la vivienda varía considerablemente entre un distrito y otro. La demanda de vivienda es mayor especialmente en las ciudades más grandes - en Oslo mayor que en ninguna otra - y en las zonas urbanas en expansión. En los distritos exclusivamente rurales del sur de Noruega la oferta de vivienda todavía es relativamente satisfactoria en su conjunto, siendo menos satisfactoria en el norte de Noruega.

El programa a largo plazo correspondiente al período cuadrienal 1962-1965 se basa en la producción de 115 000 - 120 000 viviendas. Si su distribución geográfica fuera razonable, esto significaría que la situación de la vivienda mejoraría permanentemente a corto plazo. Sin embargo, el cambio estructural previsto de la distribución de la población conforme a la edad - que obedece al hecho que el gran número de niños nacidos en los años cuarenta habrá llegado a la edad de contraer matrimonio - junto con el mejoramiento general del nivel de vida producirán un marcado aumento de la demanda de vivienda desde mediados de los años sesenta. Un comité especial creado con el objeto de preparar un informe sobre la demanda y la construcción de vivienda estimó que a fines de 1960 la escasez de vivienda ascendía a 63 000 unidades y que habría que construir

/340 000 viviendas

340 000 viviendas en el período 1961-1970 para lograr el equilibrio del mercado. Recomienda aumentar la producción anual de vivienda a 40 000 unidades hacia el año 1970.

V. NORMAS DE VIVIENDA

En Noruega se emplea tradicionalmente la madera como material de construcción y las casas de madera componen las 3/4 partes del acervo de vivienda. Las casas de concreto y ladrillo se encuentran principalmente en las ciudades grandes, especialmente en Oslo.

La mayoría de las casas construidas después de la guerra son de madera; de la superficie bruta de las viviendas construidas en el período 1950-57, el 73 por ciento corresponde a casas de madera (construcciones convencionales y ligeras), el 8 por ciento a casas de ladrillo, el 14 por ciento a casas de otros materiales y de materiales combinados (incluido el concreto liviano y las diversas formas de bloques huecos de concreto). Sin embargo, en los años recientes la construcción de madera ha acusado una leve disminución en tanto que ha aumentado el uso de concreto liviano.

El progreso de las técnicas de construcción permite construir casas de madera con mayor rapidez y con un menor costo que antes, y con un consumo mucho menor de madera. Antes se usaba mucho la madera como material aislante, en tanto que en la actualidad se difunde cada vez más el uso de nuevos métodos de aislación basados en distintos tipos de lana mineral, etc. Los organismos de vivienda han tratado de estimular el uso de materiales de construcción más livianos y que ahorran madera y hacen hincapié en la buena aislación. Así las casas con buena aislación - con ventanas dobles o triples y con coeficientes de transmisión de calor inferiores a 0.4 (es decir 0.08 BTU por pie cuadrado, h °F) - obtienen préstamos mayores del Banco de Vivienda.

Las casas pequeñas (ocupadas por el dueño) constituyen el tipo de vivienda predominante tanto del sector más antiguo como del más nuevo del acervo de vivienda. De las viviendas construidas en el período 1951-57, aproximadamente el 40 por ciento correspondía a unidades para dos familias y el 30 por ciento a unidades unifamiliares. Actualmente se observa un aumento relativo de las viviendas unifamiliares y de las unidades situadas en edificios en tanto que ha disminuido el número de viviendas para dos,

/tres y

tres y cuatro familias. Así de las viviendas construidas en 1957, el 35.8 por ciento correspondía a viviendas unifamiliares, y el 27.7 por ciento a viviendas para dos familias. Ha aumentado el número de viviendas para dos familias separadas verticalmente en tanto que ha disminuido el número de unidades separadas horizontalmente. Los bloques de departamentos se construyen principalmente en las localidades donde hay gran concentración de población y se encuentran en su mayoría en las grandes ciudades.

La distribución del patrimonio de vivienda con arreglo al tamaño de la unidad se ha modificado considerablemente por efecto de la nueva producción de postguerra. En tanto que la mayoría de las viviendas de preguerra consistían de dos cuartos y cocina, o menos, la mayor parte de las viviendas construidas durante el período 1951-57 tienen tres cuartos y cocina (la vivienda familiar típica en la actualidad) o más. En los últimos años se ha tendido a construir viviendas más grandes tanto en lo que se refiere al número de cuartos como a la superficie cubierta. En el gráfico 3 se indica la distribución de las nuevas viviendas conforme al número de cuartos.

No hay estadísticas completas que indiquen la distribución de las viviendas conforme a la edad. Sin embargo, en el patrimonio actual de vivienda la proporción de viviendas antiguas y nuevas es relativamente elevada. Puede estimarse que aproximadamente el 25 por ciento se construyó antes de 1900, y que las viviendas construidas durante la guerra ascienden a 30 por ciento. El porcentaje de viviendas antiguas es elevado en Oslo y en ciertos distritos de la montaña y la costa, en tanto que las viviendas construidas después de la guerra predominan en los suburbios y en las zonas de rápida urbanización, así como en las zonas devastadas por la guerra. Las nuevas viviendas se ajustan a normas de comodidad mucho más elevadas que las antiguas. En 1946 el 65 por ciento del total de viviendas de Noruega tenían agua por tubería, el 83 por ciento luz eléctrica, y el 16 por ciento cuarto de baño. En 1957 las cifras correspondientes a las viviendas a las cuales se había otorgado permiso de construcción eran: 99.4 por ciento, 99.5 por ciento y 88.9 por ciento. Se instalaron retretes con tanque en el 89.8 por ciento de esas viviendas. En la postguerra ha aumentado enormemente el estándar de comodidad de las viviendas más antiguas.

/VI. LEGISLACION

VI. LEGISLACION DE VIVIENDA, PLANIFICACION URBANA, ETC.

1. Legislación de construcción y disposiciones en materia de expropiación

La actual ley de construcción promulgada el 22 de febrero de 1924 y enmendada posteriormente contiene las disposiciones principales que rigen a los organismos de construcción y sus atribuciones legales, los requisitos para la preparación de mapas y planes de urbanismo, las disposiciones en materia de expropiación, los requisitos de construcción y reglamentos generales sobre la línea de edificación, la distancia mínima entre los edificios, la altura de los mismos, la altura del piso, etc. La ley es administrada por el ministerio de trabajo y de asuntos municipales.

Con arreglo a lo dispuesto por la ley de construcción el ministerio prepara reglamentos técnicos complementarios como el código y las ordenanzas de construcción. Las ordenanzas de construcción establecen ciertas normas técnicas para los materiales de construcción, la construcción, etc., y requisitos especiales para ciertas categorías de vivienda.

La ley de construcción se aplica en todas las ciudades y el ministerio puede autorizar que se aplique en otras zonas urbanas. Las disposiciones de la ley de construcción, con la sola excepción de las que rigen la expropiación, pueden ser liberalizadas o aplicadas con mayor rigidez por las autoridades locales - en sus ordenanzas de construcción - según sean las condiciones locales. Sin embargo, las ordenanzas locales deben ser aprobadas por el ministerio.

En este momento la ley de construcción se aplica en aproximadamente la mitad de las municipalidades del país, pero la legislación sobre esta materia se encuentra sometida a revisión en la actualidad. Se prevé que en el proyecto se sugiera que la nueva ley de vivienda se aplique en todo el país.

En aproximadamente 70 leyes diferentes figuran disposiciones que autorizan la expropiación de bienes raíces, pero por resolución del Storting se han recopilado estas disposiciones en una sola ley de expropiación. La nueva ley prevé la venta obligatoria de tierras a las autoridades para varias categorías de vivienda y con otros fines urbanísticos. Entre esas

/pueden mencionarse

pueden mencionarse los proyectos municipales que aseguran la urbanización adecuada de las zonas centrales donde actualmente no se aplican las leyes de vivienda, la construcción de viviendas, la adquisición de derechos de dominio o de uso de la tierra, los espacios abiertos y las áreas verdes, etc. La nueva ley general de expropiación no afecta las disposiciones de la ley de construcción que facultan a las autoridades locales para expropiar los bienes raíces a fin de llevar a la práctica planes de urbanización. Una municipalidad puede así decidir expropiar toda una localidad. El ministerio decide que se considera localidad en un sentido legal.

2. Inspección de viviendas y erradicación de tugurios

La ley de salud pública de Noruega contiene también disposiciones relacionadas con la inspección de la vivienda. La ley estipula que en cada municipalidad debe existir una Junta de Sanidad cuya labor consiste en identificar las "viviendas que por falta de luz o aire, por ser húmedas, ser insalubres o estar habitadas por un número excesivo de personas, constituyen un peligro para la salud". La ley faculta a las municipalidades para que ordene demoler las viviendas que desde el punto de vista sanitario no son adecuadas para los seres humanos. Con todo, la escasez de vivienda durante y después de la guerra impidió aplicar esta disposición en la medida conveniente.

Todavía no ha podido ponerse en práctica un programa completo de eliminación de viviendas antiguas por cuanto los recursos disponibles se han destinado a la reconstrucción de los distritos devastados por la guerra y a satisfacer la gran demanda de nuevas viviendas. En los distritos rurales se han erradicado algunas casas antiguas y algunas ciudades han iniciado programas de erradicación de tugurios en pequeña o en gran escala. Varias municipalidades han elaborado planes para eliminar los tugurios y especialmente en Oslo está por llevarse a la práctica un programa de alcances relativamente vastos sobre esta materia.

/3. Urbanismo

3. Urbanismo

La ley de construcción de 1924 deja en manos de las distintas municipalidades la responsabilidad de urbanización y las autoridades locales deben contratar por su cuenta a los expertos necesarios y correr con los gastos correspondientes a la ejecución de los planes de urbanismo. Sin embargo, los planes deben ser aprobados por el Ministerio del Trabajo y de Asuntos Municipales, pero las autoridades locales mismas determinan cuándo se van a poner en práctica los planes, a efectuar las expropiaciones y a construir las viviendas.

El rápido crecimiento de los distritos residenciales en las ciudades y suburbios de las mismas y de las zonas urbanizadas y el aumento del tráfico requieren sin embargo, una legislación mucho más completa en esta materia. No cabe duda que muchas municipalidades no cuentan con una organización administrativa adecuada para resolver satisfactoriamente los problemas de planificación urbana que se plantean cuando se inicia la urbanización. Los límites municipales han solido constituir un obstáculo para la planificación racional y suficientemente exhaustiva y se ha sentido la necesidad de coordinación de los planes de desarrollo de diferentes municipalidades.

Por ese motivo, la comisión que se ha ocupado de revisar la ley de construcción también ha estudiado el problema de organizar las actividades futuras de urbanización. La comisión ha propuesto nuevas disposiciones legales para la elaboración de planes regionales a fin de coordinar la urbanización de zonas dependientes de dos o más municipalidades. También propuso que se prohiba, mediante una ordenanza regional de planificación, y por un plazo de diez años, urbanizar dentro de la zona comprendida en el plan regional en forma distinta de la acostumbrada sin autorización de la Junta Regional de Urbanismo.

Además, la comisión elaboró un proyecto de ley para la preparación de planos generales (planos reguladores) que servirán de base para preparar los planos más detallados.

En los planes generales se indica en líneas generales sobre el uso de las tierras comprendidas total o parcialmente por una municipalidad (vivienda, arterias de tráfico, agricultura, silvicultura, áreas libres,etc.).

/Una ordenanza

Una ordenanza que establece el plano regulador dispone que durante un plazo de diez años sólo podrán urbanizarse las tierras comprendidas dentro de la zona que abarca el plan general en la forma dispuesta por el plan.

Sin embargo, transcurrirá cierto tiempo antes de que empiece a regir la nueva ley de construcción y en consecuencia se considera la posibilidad de que los distritos residenciales de las ciudades y las municipalidades vecinas preparen por su cuenta los planos correspondientes. Los trabajos relacionados con estos planos se realizarán en la siguiente forma: sobre la base de los estudios sobre las necesidades de vivienda y los pronósticos demográficos se elaborará un programa de construcción para los primeros años y asimismo un calendario pormenorizado de urbanización y forma de radicación. Mediante los planes se tratará de lograr que la actividad de vivienda sea regular e ininterrumpida y las viviendas se localizarán debidamente en cuenta los servicios de transporte. Se hará hincapié en la planificación global de grandes centros de vivienda que atraigan pobladores y que sean lo más autosuficientes posible en lo que se refiere a servicios para la comunidad (tiendas, escuelas, parques de juego, etc.). Se hará todo lo posible, aplicando los métodos de la planificación total, por utilizar los métodos de racionalización que existen actualmente.

VII. RACIONALIZACION

Actividades de investigación y educacionales

El gran número de terrenos pequeños para construir, la gran distancia entre los terrenos, el gran número de pequeñas empresas constructoras, la gran proporción de casas pequeñas de madera construidas, son todas condiciones que ejercen una influencia decisiva sobre la forma de enfocar la racionalización en Noruega. Una de las medidas más importantes para fomentar la racionalización consiste en los planes tipos preparados por la Dirección de Vivienda que contienen descripciones completas sobre los métodos de construcción y edificación. Gran parte de las casas pequeñas construidas ahora en Noruega, se construyen con arreglo a estos planes. En esta forma se han establecido normas importantes a las cuales la industria ha adaptado la producción de materiales de construcción.

/El control

El control de los planes de construcción que ejercen los arquitectos provinciales de la Dirección de la Vivienda ha estimulado el uso de los planos tipo y asimismo al empleo de los mismos módulos y normas de otros planos. La revisión de las propuestas presentadas por los contratistas que efectúan los bancos de la vivienda y las normas de calidad establecidas para las viviendas financiadas por los bancos han contribuido también en muchos sentidos al progreso de la estandarización y la racionalización.

La Dirección de la Vivienda además ha dispuesto la formación de consultores para la industria de la construcción. Estos consultores actúan como asesores de los constructores y empresas constructoras de los distintos distritos, han colaborado en proyectos concretos iniciados por las grandes sociedades cooperativas, dictado cursos y realizado otras actividades educativas.

La industria de la construcción adquirió gradualmente gran cantidad de maquinaria de construcción en Noruega como consecuencia de la enorme actividad de construcción durante los años 50 - especialmente de grandes centrales hidroeléctricas. Ello ha beneficiado también en forma creciente la industria de la construcción de vivienda y actualmente las actividades desarrolladas en casi todas las grandes construcciones son altamente mecanizadas en lo que respecta a la preparación del terreno y la colocación de los cimientos así como al transporte de materiales. Por lo que toca a los demás procesos de construcción las inversiones de maquinaria se han concentrado en maquinaria más pequeña, transportable, que puede armarse en el terreno.

Las autoridades centrales de la vivienda y las cooperativas de vivienda han estimulado especialmente durante los últimos años la planificación más completa, la llamada planificación total de los proyectos de construcción. La productividad de la industria de la construcción aumentó especialmente a fines de los años cincuenta. Ha mejorado la calidad de las nuevas viviendas en tanto que los costos de construcción de las viviendas corrientes han disminuido gradualmente en relación con el ingreso medio anual del obrero industrial.

/El Instituto

El Instituto Noruego de Investigación de la Construcción (NBI) es el principal organismo de investigación en Noruega. Las actividades del Instituto se financian parcialmente con una cuota cobrada por hora-hombre a la industria de la construcción.

El Instituto se ocupa de identificar los problemas más urgentes de vivienda y en lo posible trata de resolverlos; de la coordinación voluntaria de los proyectos de investigación y de presentar los resultados obtenidos por ella y por otras instituciones, de manera tal que beneficien a la industria de la construcción.

El NBI está formado por tres departamentos de investigación: de la producción; de la construcción y materiales; y de la calefacción, la ventilación y las instalaciones sanitarias. El NBI realiza además de las investigaciones que le encomienda la junta del instituto, investigaciones por cuenta de otros. Los servicios de información del NBI comprenden cursos y conferencias dictados en diferentes partes del país y la publicación de informes, folletos informativos y separatas de artículos de interés y las llamadas hojas de detalle de construcción que ilustran algunos detalles técnicos y de construcción de gran valor para las empresas constructoras.

Las organizaciones propias de la industria han creado, con la ayuda del gobierno, centros de información, A/S Byggtjeneste, que publica un catálogo de construcción para los gremios de la construcción y proyecta establecer una exposición permanente de materiales de construcción.

VIII. LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

La administración de los asuntos públicos en Noruega compete a los organismos dependientes del gobierno central y de las municipalidades. Los ministerios constituyen el núcleo de la administración central. Están divididos en secciones - llamadas en ciertos casos direcciones - que se dividen a su vez en varias oficinas.

Los asuntos relacionados con las condiciones de la vivienda, la política de la vivienda y la planificación urbana competen principalmente al Ministerio de Asuntos Municipales y del Trabajo. Su organismo más importante en este campo es la Dirección de la Vivienda, encargada de

/vigilar la

vigilar la evolución del mercado de la vivienda, organizar y recopilar estadísticas sobre construcción, supervisar el control de la edificación, fijar directrices a la política de vivienda, promover mejores métodos de construcción y racionalizar la actividad constructora. Los asuntos vinculados a las leyes de edificación y urbanismo competen a la Oficina de Construcción y Prevención de Incendios, del mismo Ministerio.

Existen también algunas autoridades centrales administrativas que gozan de mayor independencia ante los Ministerios a los que pertenecen y que a menudo están facultadas para adoptar decisiones sin la sanción de los mismos. A este tipo pertenecen los dos Bancos del Estado, - el Banco de la Vivienda y el Banco de los Pequeños Propietarios (véase la sección II) - que dependen del Ministerio de Asuntos Municipales y del Trabajo. Lo mismo puede decirse de la Dirección del Trabajo, que conoce los problemas del trabajo y desempeña un papel importante en el esfuerzo por reducir las variaciones estacionales en las actividades de construcción.

Las autoridades gubernamentales regionales (organismos provinciales) también desempeñan algunas funciones administrativas en materia de vivienda. Con fines administrativos, el país está dividido en provincias (fylker) que tienen una organización administrativa propia. Entre otras funciones, los organismos provinciales actúan como intermediarios, como eslabones, entre la administración central y las autoridades locales. Algunos organismos provinciales como la Junta Provincial de Abastecimientos y la Junta Provincial del Trabajo colaboran en el control de la construcción y compilan estadísticas para la Dirección de la Vivienda.

Las Municipalidades son organismos administrativos locales de gran importancia. Constituyen unidades independientes regidas por alcaldes y concejales elegidos por votación popular, cuya administración independiente está sujeta a algún control del Ministerio de Asuntos Municipales y del Trabajo. Como se dijo ya en las secciones II, III y IV, las autoridades locales desarrollan amplias actividades en el campo de la política de la vivienda; estas actividades incluyen ayuda financiera, compra y preparación de terrenos para la construcción, preparación de proyectos de desarrollo, etc. Las autoridades locales supervisan también el control de alquileres y velan por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de

/Edificación y

Edificación y de los reglamentos en materia de construcción; asimismo, examinan las solicitudes de préstamos habitacionales y las remiten a los bancos de la vivienda.

Además de los organismos administrativos, existen numerosas organizaciones e instituciones que se hallan entregadas en parte o totalmente a la solución de problemas vinculados a la vivienda y a la construcción, a menudo en cooperación estrecha con las autoridades de la vivienda. Algunas de estas organizaciones más importantes, que se mencionaron en párrafos anteriores, son la Federación Nacional de Sociedades de la Vivienda y la Sociedad de Vivienda y Ahorro de Oslo (véase la sección III), y las instituciones de investigación e información: el Instituto Noruego de Investigaciones sobre la Construcción y la A/S Byggtjeneste (véase la sección VII). La Asociación Noruega de Normas y el Instituto Noruego de Productividad colaboran también en la labor de racionalizar la actividad constructora.