

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

GIRA DE ESTUDIOS Y SEMINARIO 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

(Copenhague, Dinamarca, 30 de agosto al 19 de septiembre de 1964)

LA VIVIENDA EN SUECIA

Preparado por el Sr. Just Gustavsson, Junta Nacional  
de la Vivienda, Estocolmo

... ..  
... ..  
... ..  
... ..

... ..

... ..

... ..  
... ..

INDICE

	<u>Página</u>
<u>Observaciones preliminares</u> .....	1
<u>Organismos de la vivienda en Suecia</u> .....	1
<u>Financiación de la vivienda</u> .....	6
<u>Programas de construcción de vivienda</u> .....	15
Programa nacional anual.....	15
Planeamiento físico en Suecia.....	19
<u>Programas quinquenales móviles de construcción habitacional de las municipalidades</u> .....	21



### Observaciones preliminares

En conformidad con el párrafo 12 c) del Aide Memoire, este documento pretende suministrar alguna información sobre la estructura de los organismos de la vivienda en Suecia, sobre el financiamiento de la construcción habitacional, y el papel que desempeña el planeamiento del medio físico en los programas de vivienda. Este informe descriptivo esquemático tiene por fin proporcionar un marco de referencia fácilmente accesible para los problemas que habrán de examinarse en el seminario. En otras palabras: no procura dar respuesta a todas las preguntas pertinentes, sino suministrar una orientación preliminar, una base que los participantes podrán examinar en detalle formulando preguntas sobre los diferentes puntos del programa preparado para su visita.

### Organismos de la vivienda en Suecia

En Suecia no hay ministerio de vivienda, ni menos aún de vivienda y planificación, como existe en algunos otros países europeos (en Dinamarca, por ejemplo). Desde su iniciación, a comienzos de los años 30, la política sueca a largo plazo en materia de vivienda estuvo en manos del Ministerio de Asuntos Sociales. Sin embargo, a partir del 1º de julio de 1963, y como resultado de una nueva distribución de labores en las Oficinas de Gobierno, la política habitacional, y también la política de empleo, dependen del Ministerio del Interior. No obstante, determinados aspectos de la política de vivienda están aún bajo la jurisdicción de otros ministerios: del Ministerio de Asuntos Sociales (subsidios para vivienda otorgados a familias con niños y que tienen ingresos reducidos, y a jubilados) y del Ministerio de Educación y Asuntos Eclesiásticos (préstamos para adquisición de muebles, etc. para viviendas estudiantiles, financiados como parte de la construcción residencial ordinaria).

Actualmente, la asignación de fondos para la vivienda que hace el Parlamento depende de las estimaciones presupuestarias de los tres ministerios mencionados, aunque el Ministerio del Interior requiere la mayor parte de esos fondos. Las asignaciones se efectúan para el año fiscal sueco (1º de julio a 30 de junio). El Parlamento debe pronunciarse sobre las modificaciones

a la política de vivienda, luego de atender a las consideraciones de uno de sus comités permanentes (el Comité de Asignaciones Presupuestarias) sobre los proyectos de ley del Gobierno, y a las mociones de los parlamentarios. El Parlamento también debe pronunciarse anualmente sobre el programa de construcción de viviendas que propone el Gobierno para el siguiente año calendario y pasar revista al programa del año en curso. Más adelante se examinarán algunos aspectos del programa anual de construcción de viviendas.

La administración pública sueca se caracteriza por la existencia de gran número de organismos centrales del Gobierno ajenos a los ministerios y relativamente autónomos (esta autonomía ha disminuido en época reciente), pero siempre bajo la supervisión de un ministerio. Esos organismos se denominan Juntas Nacionales y tienen diversas estructuras. Como ejemplos citaremos la Junta Nacional de Bienestar, bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Sociales; la Junta Nacional de Edificación y Urbanismo, supervisada por el Ministerio de Comunicaciones; la Junta Nacional de Mano de Obra y la Junta Nacional de la Vivienda, supervisadas ambas por el Ministerio del Interior.

Dentro de la estructura estatal, la Junta Nacional de la Vivienda es la organización central encargada de aplicar la política de vivienda (bajo la supervisión de los tres ministerios señalados); la organización incluye también 24 juntas regionales o provinciales de la vivienda (una en cada provincia). La Ciudad de Estocolmo (que en su calidad de capital del país constituye una unidad administrativa y tiene su propio gobernador) y la provincia de Estocolmo comparten la misma junta regional: la Junta de la Vivienda de la Ciudad y la Provincia de Estocolmo.

En Suecia, la realización de la política de vivienda se basa en una cooperación obligatoria entre la organización estatal creada con ese fin, y todas las municipalidades del país (de 133 ciudades, 96 distritos urbanos y 777 municipios rurales: en total, 1 006 municipalidades). Una ley de 1947 sobre las medidas municipales que han de fomentar la construcción de viviendas, prescribe que las municipalidades deben recibir las solicitudes de préstamos y subsidios para la vivienda por medio de un organismo adecuado; las municipalidades deberán pronunciarse sobre esas solicitudes y enviarlas luego al

/organismo de

organismo de gobierno que decidirá su aceptación o rechazo; además, las municipalidades deben cooperar con la organización estatal de la vivienda en conformidad con las normas gubernamentales. De ordinario, el gobierno municipal actúa como "organismo intermediario", a menos que decida delegar esas funciones en algún otro organismo municipal nuevo o ya existente.

La Junta Nacional de la Vivienda y sus juntas provinciales nacieron a la vida de organización permanente en 1948, a raíz de la reorganización y ampliación de un organismo provisional anterior; la división de labores entre el organismo central y los provinciales ha ido descentralizándose, de modo que hoy, y desde los comienzos de 1963, la concesión de préstamos y subsidios ha sido transferida a las juntas provinciales de la vivienda. En materia de subsidios anuales para la vivienda, que se otorgan a familias con niños y a los jubilados, la descentralización ha ido más lejos: las municipalidades están facultadas para pagarlos (o rehusarlos) según ciertas reglas; la Junta Nacional de la Vivienda reintegra más tarde el dinero.

El nombre Junta Nacional de la Vivienda se aplica a una junta de siete miembros, y a la organización que es su instrumento ejecutor. La junta propiamente dicha está presidida por un Director General que es también el jefe de la organización, y a quien el Gobierno designa por seis años; lo secunda un director adjunto, a quien designa el Gobierno entre los funcionarios de mayor categoría dentro de la organización, y que dura tres años en esas funciones. El Gobierno designa también por tres años a los otros cinco miembros de la junta.

La organización, que tiene ahora 180 empleados, consta de cinco divisiones (oficinas), subdivididas en secciones:

1) División de Administración

Sección Asuntos Generales

Sección Personal

Sección Contabilidad

2) División de Préstamos y Subsidios

Sección Préstamos

Sección Subsidios

Asesoría Jurídica

3) División

- 3) División de Planeamiento
  - Sección Estadística
  - Sección Investigaciones
  - Sección Planeamiento
- 4) División Técnica
  - Sección Arquitectura
  - Sección Tecnológica de Construcción
- 5) División Avalúos
  - Sección Indices
  - Sección Viviendas
  - Sección Terrenos para Construcción

Los nombres de las divisiones y secciones, vertidas al español en forma aproximada, muestran la distribución del trabajo en la organización de la Junta Nacional de la Vivienda.

La descentralización y la autorización otorgada a las juntas provinciales para aprobar o rechazar las solicitudes de préstamos y subsidios han hecho que la Junta Nacional de la Vivienda se dedique de preferencia a suministrar información sobre la política de vivienda, y a instruir, asesorar y supervisar a las juntas provinciales con miras a uniformar y coordinar sus actividades en todo el país. Estas labores incluyen el examen de los proyectos de construcción de viviendas que habrá de financiar el Gobierno (costos de los lotes, los costos de construcción, recomendaciones y control arquitectónicos y técnicos, etc.). Un contacto similar existe en algunos aspectos entre la Junta Nacional de la Vivienda y los "organismos intermediarios" municipales, además de las relaciones que mantienen normalmente estos organismos con las juntas provinciales de la vivienda.

Como es natural, algunas tareas recaen aún en el organismo central: por ejemplo, la elaboración de planos tipo de viviendas pequeñas (División Técnica), la preparación de estadísticas sobre la construcción de viviendas en todo el país y sobre la concesión de préstamos y subsidios (División de Planeamiento), la computación de los índices del costo de construcción (División de Avalúos) y la contabilidad en materia de salarios y otros gastos de la organización, y de préstamos y subsidios otorgados, pues el organismo central cuenta con equipo moderno para esos fines (División de Administración).

/La Junta

La Junta Nacional debe mantenerse en contacto con los ministerios que tienen ingerencia en la vivienda; ante todo, con el Ministerio del Interior, respecto al cálculo de los fondos necesarios para realizar la política de vivienda en conformidad con las decisiones del Parlamento y del Gobierno, respecto a la proposición de modificaciones basadas en la experiencia adquirida, y respecto a la magnitud de los programas anuales de construcción de viviendas. La Junta Nacional se desempeña también como organismo de apelación que acoge reclamos contra las decisiones sobre préstamos y subsidios que adoptan las juntas provinciales y las autoridades locales. De los dictámenes de la Junta Nacional puede apelarse al Gobierno (excepto en decisiones municipales sobre los subsidios para vivienda que se otorgan a las familias con niños, de las que se apela a las juntas provinciales).

Como se indicó ya en las observaciones preliminares, la discusión detallada de las funciones de la Junta Nacional y de su organización quedará librada al seminario.

La expresión "junta provincial de la vivienda" se refiere a una junta y a la organización que es su instrumento ejecutor. La "junta" propiamente dicha está formada por un presidente (a menudo el Gobernador de la Provincia) y por cinco miembros, uno de los cuales es el Director Provincial de la Vivienda. El presidente, los otros cuatro miembros y sus cuatro sustitutos son designados por el Gobierno para un período de tres años. La propia junta elige un vicepresidente. El Gobierno puede elevar el número de miembros de las juntas provinciales de la vivienda, y lo ha hecho en algunas provincias.

El Director Provincial de la Vivienda dispone de una organización técnica y administrativa, cuyo tamaño varía en las diversas provincias. Actualmente, las organizaciones que respaldan a las 24 juntas provinciales emplean en conjunto alrededor de 350 empleados.

Los organismos de la vivienda y otras instituciones administrativas mantienen vínculos estrechos en el plano nacional y provincial. Estos lazos son especialmente firmes entre los directores provinciales de la vivienda y las juntas provinciales de mano de obra, y entre esos directores y el funcionario encargado de la planificación del medio físico dentro del Gobierno Provincial (es decir, el arquitecto provincial y su oficina, que

/es el

es el organismo provincial de la Junta Nacional de Edificación y Urbanismo). Evidentemente, existe una íntima relación entre la construcción de viviendas, la política de empleo y la planificación del medio físico; volveremos sobre estos aspectos de la vivienda cuando nos refiramos a los programas de construcción habitacional. Entretanto, diremos que, de ser necesario, se celebran consultas con otros organismos administrativos provinciales y que, con algunas variaciones, existe la práctica de efectuar reuniones conjuntas de funcionarios provinciales de diversos organismos para facilitar las consultas sobre vivienda, planificación del medio físico y materias conexas, antes de adoptar decisiones.

Los "organismos intermediarios" municipales tienen gran importancia en la ejecución de la política habitacional y la materialización del programa nacional de construcción de viviendas. Más adelante examinaremos otra vez este aspecto; por ahora diremos sólo que la Junta Nacional de la Vivienda paga a estos organismos municipales los préstamos y subsidios otorgados por las juntas provinciales respectivas; los organismos municipales hacen llegar ese dinero a los prestatarios y a los beneficiarios de los subsidios, quienes deben pagar semestralmente los intereses y amortización a los "organismos intermediarios", que a su vez remiten esos pagos a las juntas provinciales de la vivienda.

Es innecesario destacar que los "organismos intermediarios" municipales varían mucho en cuanto a equipo y personal, y en cuanto a la eficacia de su cooperación con la organización del Estado; esas modalidades dependen del tipo y tamaño de la municipalidad.

#### Financiación de la vivienda

Construcción de viviendas. Antes de describir la forma en que se financia actualmente la vivienda en Suecia, es útil exponer algunos antecedentes sobre la construcción de viviendas en este país, y los problemas vinculados a ella. Los dos cuadros siguientes suministran algunos datos estadísticos.

Cuadro 1.

VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN 1958-63

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Total de viviendas construidas	62 200	69 300	68 300	73 800	75 100	81 400
De viviendas pequeñas	17 400	17 900	17 300	20 400	21 600	23 200
Por ciento	28	26	25	28	29	29
Viviendas financiadas con ayuda estatal (por ciento)	93.8	95.5	94.7	93.8	94.1	92.6
Total de viviendas por cada 1 000 habitantes	8.4	9.3	9.1	9.8	9.9	10.7

Cuadro 2.

VIVIENDAS CONSTRUIDAS, POR TAMAÑOS (NUMERO DE CUARTOS)

(Porcientos)

	Patrimonio de vivienda		1958	1959	1960	1961	1962	1963
	1945	1960						
Sin cocina	38	26	10.6	10.7	12.9	12.1	12.2	13.6
1 cuarto y cocina			6.3	6.7	7.5	7.2	6.6	6.8
2 cuartos y cocina	31	32	19.9	22.6	22.1	23.2	22.2	19.1
3 cuartos y cocina	16	23	33.6	31.8	29.0	29.6	28.9	29.8
4 cuartos o más, y cocina	15	19	29.6	28.2	28.5	27.9	30.1	30.7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

/El cuadro

El cuadro 1 muestra que, en años recientes, la construcción de vivienda ha aumentado en cifras absolutas y como porcentaje de la población. Se estima que el número de viviendas construidas llegará a 85 000 en 1964. En la historia de Suecia no se había registrado jamás una producción anual de viviendas tan elevada; sin embargo, el nivel es siempre bajo si se consideran la oferta y demanda actuales. Influyen en ello la evolución de la demanda, determinada por el crecimiento demográfico, las migraciones continuas desde las zonas rurales, la urbanización, el empleo total y los ingresos y estándares de vida progresivamente mayores. También es preciso considerar la creciente renovación de las zonas urbanas, con el consiguiente aumento de demoliciones, lo que reduce el incremento neto del patrimonio de vivienda producido por la construcción anual. Según algunas opiniones, la gran demanda de habitación que se hace sentir responde en parte a los sistemas de control de alquileres establecidos a comienzos de los años 40 y que se mantienen aún. Ese control se ha ido eliminando gradualmente, pero aún subsiste en las grandes ciudades y sus suburbios. Generalmente se admite que existe una distribución poco racional de la vivienda (en cuanto a la adecuación de tamaño y necesidades de los ocupantes) causada por las diferencias de alquileres entre viviendas más o menos comparables. Las discrepancias de opinión respecto al control de alquileres se refiere esencialmente a la mayor o menor rapidez con que éste debe abolirse y al peligro de que se produzcan alzas excesivas en las zonas que sufren escasez de habitación. Cualesquiera sean las opiniones respecto al papel del control de alquileres que aún subsiste, hay consenso sobre la necesidad de seguir aumentando el volumen de la construcción residencial, para llegar a producir 100 000 viviendas por año, cifra que se considera razonable. Surge aquí el problema de que el aumento total de la construcción de vivienda no se concentra en las zonas con mayor déficit habitacional (el Gran Estocolmo, por ejemplo).

Otro problema es distribuir la construcción anual para obtener la proporción necesaria de viviendas pequeñas y viviendas multifamiliares. (Se denominan viviendas pequeñas las residencias unifamiliares o bifamiliares, aisladas o contiguas.) En general, se estima necesario construir una proporción mayor de viviendas pequeñas por año, y el Gobierno está dispuesto a ofrecer

/préstamos estatales

préstamos estatales para proyectos efectivos de construcción de viviendas pequeñas. Los insatisfechos con la situación actual señalan la carencia de iniciativas municipales para el fomento de ese tipo de construcción a través de la planificación urbana. Uno de los problemas más graves, especialmente en las zonas metropolitanas es la financiación, afectada por los costos crecientes de los terrenos y de la construcción misma.

Un tercer problema, ilustrado en el cuadro 2, es distribuir la producción anual de viviendas con el fin de lograr el número adecuado de viviendas de diversos tamaños. Al comparar los censos de habitación de 1945 y 1960, se observa una demanda creciente de viviendas con tres o más cuartos y cocina, tendencia que probablemente se proyectará hacia el futuro. Esto tiene relación con la posibilidad de aumentar la proporción de viviendas pequeñas, ya que la mayoría de ellas (aproximadamente el 75 por ciento) tienen por lo menos cuatro cuartos y cocina. Por otra parte, no debe olvidarse que la distribución del patrimonio de vivienda por tipos depende también de la estructura de las familias; en Suecia existen muchas constituidas por una o por dos personas, que en 1960 eran el 47 por ciento del número total de familias.

El cuarto problema, vinculado a la construcción de viviendas, se señaló anteriormente: la tendencia creciente a la reurbanización, no sólo con el fin de remplazar viviendas antiguas inadecuadas, sino también como resultado de nuevos planos urbanos que consideran la mayor necesidad de espacio de las actividades comerciales y el tránsito modernos en las zonas céntricas.

Como se observa en el cuadro 1, el Estado ha ayudado a financiar la construcción de 90 a 95 por ciento de las viviendas terminadas en el año, hecho que sugiere la importancia cuantitativa de las realizaciones impulsadas por la política de vivienda.

Antes de describir el sistema de financiación, habrá que determinar quiénes construyen residencias en Suecia. Esta pregunta puede interpretarse en dos sentidos; si se refiere a la construcción técnica, la respuesta será: ante todo, constructores comerciales privados, algunas pocas grandes empresas constructoras que tienen actividades a través del país, y un gran número de empresas locales pequeñas que trabajan como contratistas (o construyen por

/su cuenta,

su cuenta, como inversionistas, en cuyo caso forman parte del "sector privado" (que se menciona más adelante). Si la pregunta se refiere a quiénes invierten en la construcción, a quiénes la impulsan, la respuesta nos llevará al sistema actual de financiación.

Las estadísticas que prepara la Junta Nacional de la Vivienda sobre la construcción anual distingue tres sectores, basándose en la modalidad de financiación: sector privado, cooperativo y público.

El sector privado incluye empleadores e industrias que construyen para sus propios empleados, futuros propietarios ocupantes y otros inversionistas privados.

El sector cooperativo incluye las dos cooperativas nacionales de la vivienda: la HSB (Asociación de Ahorro y Construcción de los Arrendatarios) fundada en 1923, y la SR (Asociación Nacional de Constructores, enraizada en los gremios de la construcción), que se fundó algunos 20 años después; también incluye las cooperativas de vivienda creadas por constructores privados, cuya base jurídica, compartida con las cooperativas nacionales, es la Ley de 1930 sobre las Asociaciones de Arrendatarios-Propietarios. Los "Arrendatarios" poseen y administran cooperativamente las viviendas que habitan, y tienen derecho a usufructuar de ellas como si fuesen propias, siempre que hayan contribuido con un pago inicial a la financiación de la vivienda o viviendas pertenecientes a la sociedad. Estos "derechos" pueden venderse, pero en la actualidad su venta está controlada por una ley especial que limita los precios (como complemento al control de alquileres).

El sector público incluye los consejos estatales y provinciales (que financian menos del 1 por ciento de la construcción anual), municipalidades (que sólo actúan como inversionistas en contadas ocasiones) y empresas de construcción de viviendas sin fines de lucro, que pertenecen a las municipalidades y están bajo su control (su organización nacional es la SABO). El cuadro siguiente muestra el desarrollo de los tres sectores en los últimos seis años.

Cuadro 3

INVERSIONISTAS EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS,  
POR SECTORES, 1958-63

(Porcientos)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Sector privado	41.8	40.9	39.4	41.3	43.8	40.1
Sector cooperativo	27.8	31.6	29.5	27.0	24.2	24.8
Sector público	30.4	27.5	31.1	31.7	32.0	35.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

La estructura de la construcción en Suecia ha sido el resultado más o menos directo de la política de vivienda aplicada durante la segunda guerra mundial y en la época de posguerra. La situación anterior era diferente, pues el sector privado financiaba la casi totalidad de las viviendas que se construían. De párrafos anteriores se desprende que, aún cuando el Estado sueco financia casi la totalidad de la producción de viviendas, no invierte directamente en ellas, excepto para encarar necesidades específicas de organismos públicos.

El sistema de financiación. Es preciso distinguir ante todo entre el financiamiento del período de construcción y el financiamiento a largo plazo. En el primer caso, los préstamos a corto plazo para la construcción provienen principalmente de bancos comerciales; los inversionistas reintegran esos préstamos con los préstamos a largo plazo que se otorgan una vez concluidas las viviendas. Los créditos a corto plazo tienen un recargo del 1 por ciento que debe pagarse desde el comienzo por el total del crédito obtenido; los intereses se cobran sólo sobre las porciones del préstamo que se van entregando sucesivamente, por etapas terminadas de la obra. El total de los intereses es un poco mayor para los préstamos a corto plazo que para los préstamos hipotecarios a largo plazo. Por tanto, interesa a los inversionistas reintegrar los primeros rápidamente, lo que puede ser difícil, pues la escasez de capital en el mercado crediticio retrasa los préstamos hipotecarios.

/Antes de

Antes de describir la financiación a largo plazo de la vivienda, es decir, de la construcción residencial terminada, cabe recordar los diferentes grupos de inversionistas en vivienda que se mencionaron anteriormente, pues ellos determinan diferencias en la ayuda financiera del Gobierno. Esos grupos son:

- I. a) Constructores comerciales privados (viviendas de alquiler);  
b) individuos privados que invierten en viviendas pequeñas que ellos mismos ocuparán (futuros propietarios ocupantes);
- II. Sociedades cooperativas de vivienda;
- III. Municipalidades y empresas de construcción de viviendas sin fines de lucro, controladas por las municipalidades (viviendas de alquiler).

En principio, estos cuatro grupos tienen las mismas oportunidades de obtener préstamos en el "mercado de capital", a saber, de los bancos comerciales, de ahorros, el Banco Postal, instituciones hipotecarias especiales y compañías de seguros; pueden aspirar a préstamos con primera hipoteca hasta de 60 por ciento, y con segunda hipoteca hasta de 60 a 70 por ciento del avalúo hipotecario (llamado también base o máximo de crédito), calculado en cada caso según normas especiales del Gobierno, que la Junta Nacional de la Vivienda ha expresado en instrucciones detalladas. Además de los préstamos hipotecarios otorgados por las diversas instituciones privadas o estatales de crédito, existe el préstamo estatal para la vivienda (de hecho un préstamo con tercera hipoteca) siendo diferente su magnitud para los cuatro grupos de inversionistas. El grupo I a) puede obtener préstamos estatales para vivienda de 70-85 por ciento del avalúo hipotecario; el inversionista debe suministrar el 15 por ciento. El grupo II puede obtener 70 a 95 por ciento; los miembros de las cooperativas deben pagar el 5 por ciento. El grupo III obtiene entre 70 y 100 por ciento; y el grupo I b), entre 70 y 90 por ciento (los propietarios ocupantes pagan el 10 por ciento).

Lo anterior rige cuando se otorgan préstamos estatales, siendo éste el caso más frecuente en circunstancias normales. Sin embargo, a veces la situación del mercado crediticio obliga a las instituciones de crédito a restringir los préstamos con primera y segunda hipoteca, o aún a rechazar

/solicitudes. En

solicitudes. En ese caso y dentro de ciertos límites, los préstamos del Gobierno pueden ampliarse. Asimismo, es preciso destacar el significado de la expresión "base o máximo de crédito". El objeto que se persigue al calcular este avalúo hipotecario para cada caso es determinar el monto del préstamo estatal de acuerdo con las normas mencionadas, y a la vez, estimular la construcción económica. El Gobierno introdujo esta práctica a comienzos de 1956 con el fin de contrarrestar los costos crecientes de construcción. Las normas para calcular el "máximo de crédito" se han revisado varias veces desde 1956 a esta fecha, con miras a elevarlo; la última revisión se efectuó en el segundo trimestre de 1964, aplicándose en ella algunas modificaciones esenciales de las normas. En principio, el "máximo de crédito" no pretende ser idéntico al costo efectivo de producción (costo del terreno y de construcción). Sin embargo, sucede a veces que la diferencia entre ambos es tan acusada, que frena temporalmente la actividad constructora, pues al inversionista le es difícil suministrar el capital necesario, o teme tener que fijar alquileres excesivamente altos; todo esto justifica la revisión de las normas para calcular el máximo de crédito. En períodos en que la discrepancia entre el costo efectivo y el avalúo hipotecario es muy marcada, el capital que deben suministrar los diferentes grupos de inversionistas fluctuará de acuerdo con los porcentajes del máximo de crédito que se enumeran en párrafo anterior.

El máximo de crédito tampoco es necesariamente idéntico al avalúo hipotecario total que se aprueba para un proyecto de vivienda. Si por algún motivo se aprueba un avalúo hipotecario mayor, el préstamo estatal no varía, pero existe la posibilidad de que el inversionista obtenga préstamos con primera y segunda hipoteca que superen a los indicados en párrafos anteriores.

El interés sobre el préstamo estatal es de 4 por ciento para la construcción residencial. Si el proyecto incluye edificios destinados a otros fines, la tasa de interés sobre la parte del préstamo que corresponda a la construcción de esos edificios es de 5 por ciento. Ambas tasas son inferiores a las que paga el Gobierno al contratar empréstitos en el mercado de capital, e inferiores también a las que tendrían que pagar los inversionistas por un préstamo privado con tercera hipoteca. Por lo tanto, los préstamos gubernamentales constituyen una especie de subsidio, denominado a veces "subsidio encubierto".

/El préstamo

El préstamo del Gobierno se paga en treinta años, con sesenta cuotas semestrales.

El préstamo con segunda hipoteca generalmente se paga en 30 años, o aún en 40.

Normalmente, no se espera que los inversionistas comiencen a pagar el préstamo con primera hipoteca antes de reintegrar el préstamo estatal y el préstamo con segunda hipoteca. Se exceptúa el grupo I b) de inversionistas, que por lo general deben pagar los préstamos con primera y segunda hipoteca en un período de 50 años. A veces estos pagos sólo deben comenzarse después de algunos años.

Actualmente, la tasa de interés es de 5.75 por ciento en préstamos con primera hipoteca (5.85 por ciento si la tasa es fija para todo el período), y normalmente, 0.50 por ciento más alta en préstamos con segunda hipoteca (6.25 y 6.35, respectivamente). El hecho de que el Gobierno, además de los préstamos para la vivienda, otorgue un "subsidio encubierto" al fijar sus intereses, con el fin de reducir el costo del capital obtenido con primera y segunda hipoteca, influye apreciablemente en los cálculos financieros de los inversionistas; esas estimaciones incluyen el cálculo de los alquileres en la parte que corresponde a los costos de capital anuales (interés y amortización), distintos de los costos operacionales anuales. El monto del subsidio encubierto otorgado por el Gobierno depende de la diferencia que exista entre los intereses que los inversionistas deben pagar a las instituciones crediticias y las tasas establecidas por el Gobierno para ambos tipos de préstamos. Los intereses para las viviendas terminadas entre el comienzo de 1962 y fines de 1963 son de 3.5 por ciento. En consecuencia, el subsidio encubierto total es de 2.75 por ciento (2.85 por ciento) de algún 70 por ciento del capital invertido anualmente en construcción de viviendas; este subsidio resulta cumulativo, puesto que el Parlamento no ha decidido suspenderlo. Cabe agregar que se ha eliminado el subsidio anual anterior concedido a viviendas terminadas antes de 1957, y que éste es inferior al actual en el caso de viviendas terminadas entre 1957 y 1962. Esta eliminación o reducción del subsidio encubierto produjo necesariamente un alza de alquileres. Lo que ha impulsado a modificar los subsidios ha sido el deseo de compensar las diferencias de alquiler entre viviendas construidas con costos diferentes.

/El préstamo

El préstamo estatal para la vivienda y el subsidio encubierto (que también se otorga a inversionistas que no soliciten ese préstamo), puede aplicarse a la construcción residencial, y también a la reconstrucción. Ambos beneficios constituyen los estímulos más importantes para la aplicación de la política de vivienda, que incluye también otras disposiciones, algunas de las cuales se mencionaron en páginas anteriores. Sin embargo, este informe no pretende agotar el tema de la política de vivienda en Suecia. Cabe añadir aquí que, de acuerdo con una declaración del Comité de Asignaciones Presupuestarias del Parlamento, el propósito de ambos beneficios es fomentar la construcción abundante de viviendas, especialmente de residencias amplias y dotadas de las comodidades modernas. El Comité adujo que aunque los intereses bajos de los préstamos estatales para la vivienda y el subsidio a través de la tasa de interés causan alquileres más bajos y costos anuales también más bajos en las viviendas que no se alquilan, su objetivo principal es crear condiciones favorables a la construcción residencial por la estabilización de los factores que determinan los costos de capital anuales.

#### Programas de construcción de vivienda

##### Programa nacional anual

Como se expresó ya al comienzo de este informe, el Parlamento se pronuncia anualmente sobre el programa de construcción de viviendas para el siguiente año calendario. Esto no entraña que el Gobierno sueco desestime el planeamiento económico a largo plazo, que incluye la inversión habitacional, pero sí que el Gobierno estima necesario fijar el programa para el año considerando la evolución comercial a corto plazo. La razón es evidente: se tienen en cuenta así las fluctuaciones de la demanda de recursos financieros y de producción de las diversas inversiones. El Gobierno considera que este enfoque del programa de construcción habitacional es perfectamente compatible con una preocupación sincera por acelerar el ritmo de construcción de viviendas. Los programas anuales deben estar respaldados por el planeamiento a largo plazo de la construcción que efectúan las municipalidades; éstas pueden poner en marcha sin demora los proyectos habitacionales que mantienen en reserva para su ejecución cuando el Gobierno estime conveniente exceder el programa fijado, y el Parlamento sancione la medida.

Una de las tareas de la Junta Nacional de la Vivienda es proponer al Gobierno el programa de construcción de vivienda que considere necesario, programa que el Gobierno estudiará en relación con las probables disponibilidades de recursos del año planificado. Asimismo, la Junta Nacional de la Vivienda aprovecha esa oportunidad para sugerir la reconsideración del programa fijado para el año en curso. (Como ejemplo citaremos las recomendaciones efectuadas por la Junta Nacional de la Vivienda en el tercer trimestre de 1963.) Cabe recordar que el programa de construcción fija el número de viviendas que se comenzarán y el monto total de los préstamos (llamado marco de préstamo) que las juntas provinciales de la vivienda pueden decidir aprobar luego de estudios previos a la construcción. Al terminarse la obra, se adopta una decisión definitiva sobre el préstamo que se otorgará. Como lo anterior se refiere sólo a casas financiadas con préstamos estatales, es preciso formular algunas hipótesis sobre la producción de viviendas que no se financian con ayuda estatal.

Cuadro 4

PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS PROPUESTOS POR  
LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

	Viviendas pequeñas (1-2 familias)	Viviendas multifami- liares	Total
<u>1964</u>			
Construcción de viviendas con préstamos estatales			
Programa mínimo fijado	25 000	54 000	79 000
Aumento propuesto	-	6 000	6 000
Construcción de viviendas sin préstamos estatales	2 000	4 000	6 000
<u>Total</u>	<u>27 000</u>	<u>64 000</u>	<u>91 000</u>
<u>1965</u>			
Construcción de viviendas con préstamos estatales	26 000	63 000	89 000
Construcción de viviendas sin préstamos estatales	2 000	4 000	6 000
<u>Total</u>	<u>28 000</u>	<u>67 000</u>	<u>95 000</u>

En el cuadro 4 se observa que la Junta Nacional de la Vivienda propuso una ampliación del programa para 1964 (iniciar 91 000 viviendas en lugar de 85 000). El programa propuesto para 1965 prevé la construcción de 4 000 viviendas adicionales (95 000 en total).

A su vez, el Gobierno propuso mantener sin modificaciones el programa para 1964 y restringir el de 1965 a las mismas 85 000 viviendas.

La Junta Nacional de la Vivienda calculó el "marco de préstamo" correspondiente a estas proposiciones, considerando el promedio de los préstamos para viviendas pequeñas (1-2 familias) y multifamiliares, y el Gobierno, por recomendación del Comité de Asignaciones Presupuestarias, lo redujo en conformidad con su propio plan. El Parlamento aprobó la proposición estatal referente al número de viviendas que se construirían. Sin embargo, el Comité debió recomendar un "marco de préstamo" más amplio para ambos años, considerando las informaciones posteriores sobre el promedio de préstamo por vivienda; la modificación se debió en parte a las nuevas reglas para calcular el máximo de crédito y en parte a otras razones aducidas por la Junta Nacional de la Vivienda y que se apoyaban en sus estadísticas. A título de ilustración, diremos que el Parlamento fijó como "marco de préstamo" total para 1964, la suma aproximada de 1 334 millones de coronas suecas, sobre la hipótesis de que 79 000 viviendas de las 85 000 programadas se financiarían con préstamos del Gobierno. El "marco de préstamo" provisional para 1965 alcanza a una suma semejante.

La tarea de distribuir el fondo de créditos para la vivienda entre las 24 juntas provinciales recae en la Junta Nacional de la Vivienda. En principio, esta labor debe efectuarse teniendo en cuenta las necesidades habitacionales relativas de las diversas provincias; el problema es arduo y, por falta de datos, sólo puede dársele solución aproximada sobre la base de experiencias anteriores. Las necesidades de habitación varían con los cambios de emplazamiento y desarrollo de la producción industrial a través del país. Por lo demás, es preciso tener en cuenta las disponibilidades locales de mano de obra y la política general de empleo, que tiende a reducir el desempleo al mínimo. Aunque se efectúen esfuerzos tendientes a desplazar a los obreros de la construcción y a otros trabajadores hacia lugares donde escasea la

mano de obra, esta política tiene limitaciones prácticas. Las consideraciones señaladas mueven a la Junta Nacional de la Vivienda a celebrar consultas con la Junta Nacional de Mano de Obra antes de decidir la distribución del fondo de créditos para la vivienda.

A su vez, las juntas provinciales de la vivienda deben distribuir la porción que les corresponde entre las municipalidades de la provincia. También estas juntas consultan a las juntas provinciales de mano de obra.

La cooperación entre esos dos organismos provinciales debe ser muy estrecha, especialmente porque las juntas provinciales de mano de obra pueden decidir el momento en que se pondrán en marcha los proyectos de edificación de viviendas, basándose en su conocimiento del empleo local y de los diferentes grupos de obreros de la construcción que estarán disponibles en forma sucesiva. (Esto no se aplica a las casas pequeñas que se construirán con ayuda gubernamental, y que sólo pueden comenzarse una vez aprobado el préstamo. También está exceptuada la construcción de algunas viviendas multifamiliares, con el fin de estudiar la posible eliminación del control físico de la actividad constructora, vigente desde los comienzos de los años 40.) En el caso de proyectos que se financiarán con ayuda del Gobierno, la junta provincial de mano de obra no puede decidir el momento de iniciar su ejecución, a menos que la junta provincial de la vivienda haya aprobado el préstamo. El problema de coordinar ambas decisiones ha hecho necesario establecer algunas excepciones a las normas fijadas por el Gobierno. Desde el punto de vista de la política de empleo, conviene ocupar a todos los obreros de la construcción disponibles en proyectos habitacionales u otro tipo de edificación, de modo que la actividad constructora se desarrolle en forma más o menos pareja durante todo el año. Desde el punto de vista de la política de vivienda, es conveniente que el programa nacional de construcción se cumpla en lo posible, puesto que responde a la demanda mínima de nuevas viviendas.

La cooperación de las juntas de vivienda y de mano de obra depende enteramente de la situación de las diversas municipalidades en que se construirá, determinada a su vez por la actividad municipal en los campos del planeamiento del medio físico y del planeamiento de la construcción de viviendas. En ambos aspectos, la responsabilidad corresponde a las municipalidades.

/Planeamiento físico

### Planeamiento físico en Suecia

Antes de concluir este informe dando cuenta de una iniciativa reciente y muy interesante del Gobierno sueco para estimular el planeamiento a largo plazo de la edificación de viviendas en las municipalidades que más construyen, es preciso formular algunas breves observaciones sobre la planificación del medio físico en Suecia.

La base jurídica de la planificación del medio físico reside en la Ley de Edificación de 1947 (que sufrió enmiendas de importancia en 1959) y en los nuevos Estatutos de Edificación de 1959. El objetivo principal de esta legislación fue planear la utilización de la tierra disponible para diversas construcciones. Ante todo, surge aquí el problema de planear previendo una edificación densa, es decir, que requiere el establecimiento de servicios públicos. La edificación densa sólo podrá efectuarse en terrenos que la planificación urbana ha destinado a ese fin, mientras la construcción en zonas poco pobladas es libre en principio.

La Ley de Edificación dispone la preparación de dos tipos de planos: planos catastrales (reguladores y regionales) y planos pormenorizados (urbanos y de colonización).

Las municipalidades están encargadas del planeamiento del medio físico, y para ello cuentan con un organismo especial, el Comité de Construcción, que conoce todos los asuntos relacionados con los planos catastrales y los planos pormenorizados. Existe también una organización estatal destinada a coordinar, supervisar y apoyar la actividad planificadora de las municipalidades. Los organismos centrales y provinciales de esta organización se han enumerado con anterioridad: la Junta Nacional de Edificación y Urbanismo, que pertenece al Ministerio de Comunicaciones, y los arquitectos provinciales y sus oficinas, que son parte de la organización administrativa del gobierno provincial.

Los planos reguladores esbozan directrices sobre la utilización de la tierra para vivienda u otros fines. Tienen por base el desarrollo y estructura probables de la zona que se considera y a su vez sirven como base para un futuro planeamiento detallado. Muchas de las municipalidades rurales y urbanas han adoptado planos reguladores que a menudo no se realizan. (No

está muy claro hasta qué punto estos planos se consideran en la práctica.) El plano urbano indica pormenorizadamente el destino dado a cada fracción de la zona que se estudia (calles, parques y sectores residenciales, o algún otro fin especial). De ser necesario, el plano urbano especifica el tipo de vivienda que deberá construirse, su emplazamiento, su altura, etc. Las estipulaciones del plano urbano se complementan con los reglamentos contenidos en los Estatutos de Edificación, y con instrucciones conexas, en su mayoría de índole técnica.

Los planos municipales se someten a los consejos municipales, pero los planos urbanos requieren la aprobación del gobierno provincial, y en casos excepcionales, del Gobierno central. (En las municipalidades rurales, los planos de colonización equivalen generalmente a los planos urbanos de las ciudades y distritos urbanos.)

El planeamiento regional (que afecta a un grupo de municipalidades) puede efectuarse voluntariamente, o por orden del Gobierno. En Suecia existen hoy ocho zonas cuyo planeamiento se ha efectuado obedeciendo esas instrucciones; esto presupone la creación de asociaciones provinciales de planeamiento en las que las municipalidades preparan sus planes conjuntos.

En la actualidad, el planeamiento del medio físico es un problema difícil y de trascendencia en Suecia, especialmente porque las municipalidades tienen una capacidad limitada para la preparación de planos pormenorizados, en relación con el aumento general de la actividad constructora, o por lo menos, de la construcción de vivienda. En parte, el problema se debe a la escasez de planificadores calificados. A menudo, el planeamiento urbano debe diferirse, lo que afecta desfavorablemente a su calidad.

La magnitud del planeamiento físico pormenorizado para la vivienda puede inferirse del hecho siguiente: 72 000 de las 75 000 viviendas terminadas en 1962 se construyeron en zonas planeadas pormenorizadamente.

Programas quinquenales móviles de construcción habitacional  
de las municipalidades

La construcción de viviendas no sólo requiere planeamiento físico (planos catastrales y pormenorizados), sino también otros tipos de planeamiento. A menudo el volumen y la oportunidad de la construcción se ven afectados por el retraso con que se elaboran planos pormenorizados; en efecto, para que haya planos pormenorizados oportunos debe haber programas de construcción a largo plazo que señalen el tipo y magnitud de los planos pormenorizados exigidos por una edificación densa.

Con el fin de estimular el planeamiento a largo plazo de la construcción de vivienda en la esfera municipal, y la coordinación más racional y efectiva del planeamiento físico y las inversiones habitacionales y conexas de las municipalidades, el Gobierno, con la aprobación del Parlamento, decidió en 1962 la iniciación de una actividad experimental que perseguiría estos fines bajo la dirección de la Junta Nacional de la Vivienda.

En conformidad con una disposición gubernamental basada en uno de los incisos de la Ley de 1947 sobre medidas municipales para fomentar la construcción de viviendas, las municipalidades que a comienzos de 1962 tenían más de 10 000 habitantes deben preparar anualmente un programa de construcción de viviendas que cubra los próximos cinco años. (Esta disposición lleva la fecha 14 de diciembre de 1962 y entró en vigor el 1º de enero de 1963.) Posteriormente, una recomendación de la Junta Nacional de la Vivienda hizo que se extendiese esta obligación a otras municipalidades, con lo que las afectadas por la medida son 438 de las 1 006 municipalidades existentes. La construcción en esas 438 municipalidades constituye el 90 por ciento de la edificación anual de viviendas en el país. Los programas de edificación se revisan año a año para el próximo quinquenio, de lo que resulta un planeamiento móvil de la actividad constructora; tales programas se apoyan en el plano regulador de la municipalidad, y consideran las estimaciones de las necesidades probables de vivienda al cabo del quinquenio y las mermas probables en el patrimonio de vivienda. También evalúan las posibilidades reales de construcción dentro de la esfera municipal, considerando los terrenos disponibles, las urbanizaciones, el planeamiento pormenorizado del

/medio físico

medio físico que se haya traducido en planos aprobados, la existencia de calles, agua y alcantarillado, y los acuerdos con los diferentes grupos de inversionistas en el sentido de construir las viviendas proyectadas en el momento que el programa considere oportuno. La evaluación de los recursos generales que requiere el programa nacional sobre la base de los programas municipales, es tarea que compete al Gobierno, asesorado por organismos especializados como el Banco Central, la Junta Nacional de Mano de Obra, etc.

Los programas municipales de edificación dan respuesta al problema de construir el número adecuado de viviendas pequeñas y multifamiliares, de viviendas de diversos tamaños y para diversas formas de tenencia (viviendas de alquiler, cooperativas u ocupadas por sus propietarios). Los programas también deben considerar las repercusiones económicas de su ejecución para la municipalidad, así como los alquileres o costos anuales probables que deberán sufragar los futuros ocupantes.

Las municipalidades ubicadas en zonas que constituyen una unidad desde el punto de vista de la construcción habitacional (decisión que compete a las juntas provinciales de la vivienda), deben celebrar consultas al elaborar sus programas, y consultar también a los diversos organismos administrativos provinciales (en especial a las juntas provinciales de la vivienda).

El programa es ante todo un instrumento que permite a las municipalidades adoptar las medidas adecuadas en el momento oportuno; no obstante, éstas deben informar a la junta provincial de la vivienda sobre el resultado de la programación, antes del 1º de diciembre de cada año; a su vez, la junta informa a los demás organismos administrativos pertinentes.

La Junta Nacional de la Vivienda ha preparado instrucciones y recomendaciones precisas sobre la forma de elaborar los programas y de presentar los informes.

El programa anual de edificación de vivienda que aprueba el Parlamento no siempre incluye los programas municipales en su totalidad, pero el Gobierno ha subrayado la importancia que reviste la reserva de proyectos municipales como un medio para hacer más expedita la ampliación a corto plazo de programas nacionales fijos.

/Cabe esperar

Cabe esperar que al cabo de algunos años de experiencia, los programas municipales se apoyarán en bases más realistas, permitiendo estimar las necesidades totales de vivienda en el país. Además, al señalar los obstáculos locales a los programas de construcción requeridos, impulsarán a las municipalidades y a los organismos centrales y provinciales a cooperar para su eliminación.

Los primeros programas quinquenales para el período 1964-68, modificados en parte por las juntas provinciales de la vivienda, y la posible producción habitacional en municipalidades que no requieren programas, sugieren que en 1964 y 1965 podría iniciarse la construcción de 112 000 y 118 000 viviendas, respectivamente. Dijimos ya que aún no se ha completado cabalmente la necesaria planificación pormenorizada del medio físico. Los programas nacionales prevén la iniciación de 85 000 viviendas en cada uno de estos años, de modo que el problema de realizar los dos programas nacionales no parece grave. Sin embargo, la actual capacidad de planificación del medio físico sí es un problema arduo que la Junta Nacional de Edificación y Urbanismo ha intentado resolver en un informe solicitado por el Ministerio de Comunicaciones.

