

Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas



Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas

Consejo editorial:

Stewart Tan, director adjunto del Centre for Liveable Cities

Eugeni Villalbí Godes, director de proyectos de Metropolis
Jarryd N'michi, asesor del Departamento de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Montreal

Asesores:

Michael Koh, miembro del Comité Ejecutivo del Centre for Liveable Cities

Octavi de la Varga, secretario general de Metropolis
Henri-Paul Normandin, director de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Montreal

© 2019, Centre for Liveable Cities (CLC), Singapur; Metropolis; Montreal. Todos los derechos reservados.



CLC is a division of



Creado en 2008 por el Ministerio de Desarrollo Nacional y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Hídricos, el Centre for Liveable Cities (CLC) tiene el objetivo de "de sintetizar, crear y difundir el conocimiento sobre ciudades vivibles y sostenibles". El CLC dispone de cuatro áreas principales de trabajo: investigación, desarrollo de capacidades, plataformas de conocimiento y asesoramiento. A través de estas actividades, el CLC ofrece a líderes y profesionales urbanos los conocimientos y el apoyo necesarios para mejorar nuestras ciudades. Más información: www.clc.gov.sg.

CLC Publications

45 Maxwell Road #07-01
The URA Centre
Singapur 069118
Tel.: +65 6645 9576
MND_CLC_Enquiries@mnd.gov.sg

metropolis ●

Metropolis agrupa a los gobiernos de 138 aglomeraciones urbanas de todo el mundo. Con 34 años de historia, actualmente es un centro especializado en materia de gobernanza municipal. Gracias a la difusión de las voces de las metrópolis en la agenda global y a la capacitación para generar servicios y políticas públicas, contribuye a dar respuestas comunes a los retos que plantea la metropolización. Metropolis también es la sección metropolitana de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) desde su fundación en 2004.

Metropolis

Carrer Avinyó, 15 (3.ª planta)
08002 Barcelona (España)
Tel.: +34 933 429 460
metropolis@metropolis.org

Montréal ☘

Montreal es la ciudad de habla francesa más grande de América y destaca por tener un dinamismo cultural excepcional y unas capacidades creativas reconocidas internacionalmente. Día a día se está convirtiendo en una ciudad cada vez más moderna, inclusiva y dinámica a nivel económico, social y cultural. Con el objetivo de proporcionar a la ciudadanía un entorno agradable y próspero para vivir, el Ayuntamiento de Montreal intenta estar atento a las necesidades cambiantes de sus habitantes y adaptarse a ellas continuamente. Para ello, se basa en los conocimientos y la experiencia de sus 28.000 empleados, que atienden a 1,8 millones de ciudadanos.

Ayuntamiento de Montreal

Edificio Lucien-Saulnier
155 Rue Notre-Dame Est
Montréal QC H2Y 1B5
Tel.: +1 514-872-0311
mairese@ville.montreal.qc.ca

Quedan reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, distribuida o transmitida bajo ninguna forma por ningún medio, ya sea de fotocopiado, grabación o cualquier otro método electrónico o mecánico sin el previo consentimiento por escrito del editor.

Antes de publicar el documento, se han comprobado minuciosamente todas las fuentes y todos los titulares de derechos correspondientes a artículos, datos e informaciones. En caso de haberse producido alguna omisión involuntaria, el consejo editorial se asegurará de citar correctamente la fuente lo antes posible.

Con la colaboración de:



Contenidos:

Prólogo de **Valerie Plante** **06**

Presentación de **Khoo Teng Chye** **08**

Presentación de **Octavi De La Varga** **12**

Perfil de vivienda asequible: **Berlín** **16**

Perfil de vivienda asequible: **Buenos Aires** **26**

Perfil de vivienda asequible: **Kuala Lumpur** **34**

Perfil de vivienda asequible: **Singapur** **44**

Perfil de vivienda asequible: **Montreal** **60**



Prólogo de **Valérie Plante**
Alcaldesa de Montreal

Devolver la ciudad a su ciudadanía

¿Cómo será nuestra metrópolis en 20 años? En estos momentos, ¿qué debemos hacer para que Montreal siga siendo reconocible y garantizar que toda la ciudadanía tenga su sitio? Si queremos mantener nuestro entorno de vida y el atractivo de nuestra metrópolis debemos preservar su diversidad social, económica y cultural.

Para que este objetivo se haga realidad, nuestra institución tiene muy claro cuáles son las prioridades: el desarrollo económico, el medio ambiente, la vivienda y la movilidad, que son el eje de un futuro prometedor para nuestra ciudad.

Para impulsar cada una de estas prioridades se han adoptado medidas concretas relevantes. Por ejemplo, hemos desplegado una estrategia para construir 12.000 viviendas sociales y asequibles para que familias de todas las tipologías puedan acceder a un hogar adecuado en función de sus posibilidades.

Para nosotros es esencial mantener la capacidad de acoger a familias, estudiantes y personas recién llegadas y, al mismo tiempo, aumentar la oferta de vivienda de calidad para familias de bajos ingresos.

Nos estamos preparando para realizar una consulta a la ciudadanía y a todos los agentes implicados del sector con el objetivo de elaborar un reglamento que sirva de marco de referencia para construir vivienda social y asequible para familias, como parte de los proyectos residenciales del futuro.

El objetivo de este reglamento es influir positivamente sobre la estructura del mercado inmobiliario sin comprometer su vitalidad y asequibilidad en conjunto. El reglamento supondrá un cambio de paradigma a la hora de construir viviendas y garantizará que, de ahora en adelante, todas las personas puedan acceder a un hogar adecuado en función de sus necesidades y posibilidades.

Acciones significativas

Durante el último año y medio se ha invertido en proyectos para construir más de 3.000 unidades de vivienda social y asequible destinadas a familias, personas mayores o estudiantes. Estos proyectos aún se están desarrollando.

Para conseguirlo, hemos invertido en equipos de expertos y también hemos desarrollado estrategias innovadoras para juntar todos los recursos disponibles de distintos niveles administrativos. También contamos con la colaboración de socios financieros que comparten nuestros mismos objetivos.

Porque el Montreal del futuro es la ciudad que ahora estamos construyendo.

Valérie Plante
Alcaldesa de Montreal



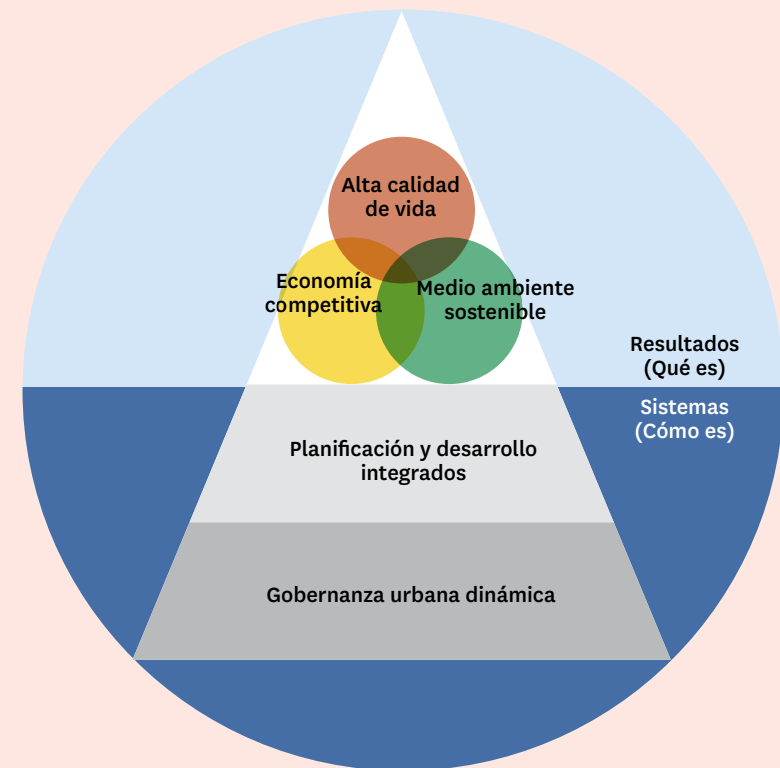
Presentación de **Khoo Teng Chye**
Director ejecutivo del Centre for Liveable Cities

La vivienda en el corazón de una ciudad habitable

Las ciudades de todo el mundo se esfuerzan para seguir el plan de la Nueva Agenda Urbana presentado por ONU-Hábitat, en particular su Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que insta a que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Ahora bien, hay que comprender que las ciudades se encuentran en distintas etapas de su proceso de desarrollo y se enfrentan a obstáculos particulares para llegar a esos resultados.

No obstante, eso no cambia que haya otros objetivos interconectados que también contribuyan a conseguir que una ciudad sea habitable. Y la capacidad de ofrecer una vivienda social de buena calidad y asequible está en el corazón de esa ciudad.

El Center for Liveable Cities (Centro para Ciudades Habitables, CLC) creó el Modelo de Habitabilidad de Singapur¹ (ver gráfico) a partir de la experiencia de desarrollo urbano de



El Modelo de Habitabilidad de Singapur. Imagen de cortesía del Centre for Liveable Cities.

¹- Para más detalles, consultar "Liveable and Sustainable Cities: A Framework". (<https://www.clc.gov.sg/research-publications/framework>)

Singapur. Este modelo sirve de guía para el desarrollo de ciudades sostenibles y habitables. Según este modelo, el principal atributo de la ciudad habitable es brindar a sus habitantes una alta calidad de vida. Para ello, es necesario contar con un entorno de vida seguro y protegido, una sociedad equitativa e inclusiva y la accesibilidad a bienes y servicios públicos adecuados, entre otros elementos.

Un sistema de vivienda pública que tiene como objetivo albergar a la mayor parte de la población de una ciudad también debe ofrecer a los residentes un medio de vida seguro, urbanizaciones autosuficientes que satisfagan sus necesidades cotidianas (clínicas, escuelas, tiendas de alimentos, supermercados e instalaciones recreativas), un acceso a diferentes medios de transporte, al igual que una vida de barrio enriquecedora basada en una mayor integración social, gracias a la cohabitación de diferentes grupos socioeconómicos y etnoculturales. Al mismo tiempo, tener una economía competitiva y un crecimiento económico estable también es fundamental para ayudar a los residentes de la vivienda pública a costear sus viviendas, ya sea proporcionando mejores oportunidades de educación y de empleo o permitiendo que los gobiernos y las ciudades dispondan de fondos suficientes para ofrecer viviendas subvencionadas e invertir en investigación y desarrollo

para mantener bajos los costes de construcción.

Otro objetivo interrelacionado, la sostenibilidad ambiental, implica garantizar que una ciudad cuente con recursos suficientes, en términos de tierra, agua o energía, para satisfacer sus necesidades a largo plazo, tenga un entorno limpio y sea resiliente a riesgos ambientales como el cambio climático y las catástrofes naturales.

Estas características complementan los esfuerzos de vivienda social asequible, por ejemplo cuando la ciudad reserva tierras para la construcción de nuevas unidades de vivienda social en previsión del crecimiento demográfico inevitable, reduce los gastos de servicio público de los ciudadanos mediante un mayor uso de tecnologías inteligentes y eficientes desde el punto de vista energético en torno a los hogares y propiedades, al tiempo que contribuye a la salud y el bienestar de los ciudadanos al brindar condiciones sanitarias adecuadas y una infraestructura físicamente sólida.

Aunque los atributos de la ciudad habitable están ampliamente presentes en los programas de vivienda social de la mayoría de las áreas metropolitanas, se tiende a pasar por alto los procedimientos y sistemas subyacentes necesarios para lograr estos objetivos. Este es el caso, en particular, de la adopción de un enfoque integrado

de la planificación global. Esto implica pensar a largo plazo en la demanda actual y futura de vivienda social de la ciudad y en las necesidades cambiantes de sus residentes, como la atención a la población que envejece. Al mismo tiempo, se tiene que asegurar que el sistema de vivienda pública sea más flexible mediante la identificación de nuevas áreas de crecimiento en la planificación urbana global, reubicando o consolidando las instalaciones de uso intensivo de la tierra existentes para liberar nuevas áreas para la vivienda pública, especialmente en casos de disponibilidad limitada de tierra dentro del área metropolitana. La capacidad de ejecutar los planes de manera eficaz –que hace que los organismos públicos pertinentes y las partes interesadas colaboren en todos los aspectos de la vivienda y adopten desde el principio un enfoque orientado hacia la acción, aprovechando al mismo tiempo la innovación tanto en términos de tecnología como de procesos– puede permitir avances significativos hacia el éxito de un programa de vivienda pública.

El principio de gobernanza urbana dinámica, que es quizás el principio más difícil, y seguramente el más crucial para poner en práctica, exige liderar con una visión clara cuáles son los objetivos más pertinentes que la vivienda pública debería cumplir en el contexto de su ciudad, y ser capaz de lograr la adhesión de los diferentes

sectores y de la sociedad en general a sus políticas y proyectos para trabajar en pos de esta visión compartida. Esto requiere un mayor esfuerzo del gobierno y de los líderes de la ciudad para involucrar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones y empoderarla para que asuma el control de su entorno de vida. Implica también trabajar más con los mercados y las industrias donde se puede encontrar una experiencia profesional más extensa y el acceso a recursos y financiación más adecuados. Estos procesos formales se basan en normas de gobernanza, tales como la adopción de un enfoque racional para el desarrollo de políticas de vivienda, la reducción de las ocasiones de corrupción y de privilegios personales, y la elaboración de una cultura de integridad. El incumplimiento de estas normas puede perjudicar (esto ya se ha comprobado) la implementación de los proyectos de vivienda social asequible de una ciudad.

Los cinco casos de la publicación *Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas*, son ejemplos concretos de políticas y acciones que integran los principios de la ciudad habitable, aunque con diferentes niveles de éxito y con desafíos a superar. No obstante, todas estas medidas tienen un objetivo claro: proporcionar a los ciudadanos acceso a una vivienda social pública inclusiva y asequible, lo que es en sí mismo un esfuerzo loable y necesario.



Presentación de **Octavi de la Varga**

Secretario general de Metropolis

La vivienda, un derecho humano y una problemática metropolitana

El crecimiento urbano global es un hecho. Las ciudades se han expandido más allá de sus propias fronteras administrativas, lo que ha dado lugar a territorios metropolitanos de una gran dimensión física. Las metrópolis del mundo son motores de crecimiento, ya que son los nodos de los principales flujos de personas, bienes, riqueza, conocimiento, creatividad e innovación y tienen un impacto significativo en la economía mundial. En algunos casos, representan entre el 20% y el 50% del PIB y la población de su respectivo país. Por otro lado, al ser diversas y complejas, las mismas metrópolis tienden a estar fragmentadas, y generan profundas desigualdades en sus propios territorios. Este contexto plantea desafíos políticos en todos los ámbitos de gobierno que operan en un espacio metropolitano, e impulsan a tomar la iniciativa en la toma de decisiones a las jurisdicciones de ciudades, distritos y regiones, es decir, en una nueva escala. Nos referimos como *construcción de una gobernanza metropolitana sólida* a los esfuerzos coordinados de las diferentes autoridades para planificar y manejar las oportunidades y desigualdades de un determinado espacio metropolitano.

Estas oportunidades y desigualdades surgen en casi todos los aspectos de la vida de los habitantes de las ciudades, empezando por uno de

los derechos humanos universales más fundamentales: el derecho a una vivienda adecuada y a un hogar. Sin embargo, como resultado de la dinámica global, la vivienda, en lugar de ser un derecho, se ha convertido contradictoriamente en una mercancía cuyo valor oscila de acuerdo con las demandas de los mercados de compradores y vendedores. Las áreas metropolitanas, como centros de todo tipo de mercados, son, por lo tanto, el escenario en el que las dinámicas de los mercados inmobiliarios muestran sus efectos más terribles.

Para los habitantes con bajo nivel de acceso al mercado inmobiliario, como las clases medias y bajas con poco acceso al crédito, el resultado es que se los expulsa de los centros urbanos hacia las periferias cada vez más lejanas, donde la vivienda puede ser más asequible. Este proceso, ampliamente conocido como *gentrificación*, expulsa a las clases más vulnerables cuando las poblaciones con un determinado nivel económico se desplazan hacia las comunidades más vulnerables, a medida que se van progresivamente del centro a los límites de la ciudad o a los municipios cercanos.

Teniendo en cuenta a los habitantes excluidos del mercado inmobiliario, el resultado son millones de personas sin acceso a una vivienda digna¹, que no tienen otra opción

1- Dos de cada cinco residentes de la ciudad en 2030 no tendrán acceso a una vivienda digna y tendrán que recurrir a asentamientos informales (Informe GOLD 4, página 101).

que dormir a la intemperie en los espacios públicos o participar en el crecimiento de los barrios marginales, donde el derecho al uso de la tierra y a los títulos de propiedad es irregular y donde, en muchos casos, las condiciones de construcción son precarias².

En todas las áreas metropolitanas, los resultados generales de esta dinámica de la vivienda son la expansión del propio territorio físico metropolitano y, simultáneamente, la segregación espacial, social, económica y cultural de los ciudadanos metropolitanos, es decir, la creación de guetos, ya sea a través de urbanizaciones privadas o de asentamientos informales, todo ello estratificado en función del poder adquisitivo de los ciudadanos. En este contexto de repetidas expulsiones, los grupos más vulnerables terminan reubicándose en barrios que ya son espacios marginales, que carecen de servicios públicos y se convierten en espacios aún más empobrecidos y violentos.

La solución a estas situaciones de desigualdad es múltiple, pero es crucial señalar que, al atravesar las fronteras administrativas de las ciudades, estos problemas no pueden abordarse sin una pers-

pectiva metropolitana. La vivienda es un elemento clave que se debe tener en cuenta en las políticas de cohesión social, pero si se abordan desde perspectivas separadas los efectos negativos de la segregación pueden empeorar. Por ello, una herramienta útil es la planificación metropolitana, que incluye la vivienda como línea de acción prioritaria. Este enfoque promueve territorios policéntricos y equilibrados que distribuyen la riqueza, los servicios públicos y los equipamientos, así como redes de transporte público que permiten la conexión de todas las centralidades y garantizan el derecho a la movilidad.

Otro punto sin el que no se puede avanzar es la necesidad de tratar la vivienda como un derecho humano universal, como se solicita en el último informe de Leilani Farha³, relatora especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada. En la Agenda 2030, la vivienda figura como la primera de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Sin embargo, la espiral de exclusión social que tiene como núcleo la falta de acceso a una vivienda digna es multifacética y afecta también al acceso a la salud, la educación, el trabajo..., a la vez que multiplica las disparidades de género. Por lo

tanto, el diseño de los planes de vivienda también debe ser transversal, y debe abordarse no solo el contenido del ODS 11, sino también el de (por lo menos) los ODS 1, 4, 5⁴, 6, 7 y 8.

En la implementación de estos principios, un factor clave es promover los enfoques de abajo hacia arriba, lo que significa que el diseño de las políticas públicas debe ser compartido entre los gobiernos y los ciudadanos. Las experiencias de desarrollos de vivienda social construidos por ciudadanos organizados en cooperativas, por ejemplo, han mostrado resultados positivos para asegurar la eficacia de las políticas promovidas por las instituciones públicas.

Con esta publicación, pretendemos abrir el debate sobre la vivienda como un derecho humano y como una cuestión metropolitana, arrojar luz sobre las experiencias de algunas grandes metrópolis del mundo e inspirar nuevas tendencias para tratar este tema, capital en una época tan urbana como la nuestra.

2- Según ONU-Hábitat, dos tercios de la población que vive en asentamientos informales no tienen ningún tipo de acreditación o título legal de propiedad. (GOLD 4 Report, página 102).

3- Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrado en el derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación: <https://bit.ly/2lAfuMg>

4- “En muchos países, las mujeres están discriminadas (no se reconoce su derecho legal a la herencia y son particularmente vulnerables en casos de divorcio y viudedad).” (GOLD 4 Report página 102)



Perfil de vivienda asequible: Berlín

Senado del Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda de Berlín

Departamento IV - Vivienda, Edificio nuevo, Renovación urbana, Ciudad socialmente integrada



CONTEXTO

Berlín - una ciudad en pleno crecimiento

En la actualidad, Berlín se está desarrollando de forma positiva en muchos aspectos. Desde 1990, la población de la ciudad ha experimentado cuatro grandes fases de desarrollo: tras la reunificación, y hasta 1993, la población aumentó; posteriormente, hasta el 2000, disminuyó, y quedó estancada hasta 2004; a partir de ese momento y hasta ahora, ha vuelto a crecer.

Hace solo 10 años, los análisis y las previsiones de mercado para Berlín se caracterizaban por una elevada tasa de desocupación de los edificios y un crecimiento demográfico neutro. Sin embargo, entre 2011 y 2017 la ciudad ha crecido en más de 280.000 habitantes hasta alcanzar aproximadamente los 3,6 millones. Este aumento corresponde a la población de una ciudad alemana de tamaño medio o de uno de los doce municipios de Berlín. Además, todo hace pensar que este crecimiento continuará en los próximos años.

Esto significa que la construcción de viviendas es actualmente uno de los retos políticos más importantes a los que se enfrenta la ciudad. Y Berlín está utilizando todas las herramientas que tiene a su alcance como ciudad-estado en el sistema federal multinivel de Alemania. De hecho, la tarea se anuncia ardua para los políticos que deberán afrontar diversos desafíos:

1. Satisfacer la demanda urgente de vivienda para una población creciente en la ciudad.
2. Adoptar medidas para reducir el ritmo de alza del precio de los inmuebles y los alquileres.
3. Redensificar las zonas urbanas y hacer frente a posibles conflictos.
4. Lograr alta calidad de diseño arquitectónico y planeamiento urbanístico.



PANORAMA ACTUAL

Apoyo a la construcción de nuevos edificios

Si Berlín quiere superar la crisis de la vivienda debe comenzar por construir nuevas unidades de vivienda. Actualmente, hay aproximadamente 1,9 millones de pisos en toda la ciudad. Cuando se elaboró un nuevo plan de desarrollo urbano para Berlín, se calculó la demanda adicional de nuevas viviendas. Según estos cálculos, habría que construir 20.000 viviendas por año para responder a la demanda creciente. Sin embargo, aún no se ha alcanzado esta cifra, a pesar de que se observa un aumento en la cantidad de obras de construcción.

El objetivo central de la ciudad continúa siendo el desarrollo de la ciudad desde el interior. Para lograrlo, Berlín tiene en cuenta medidas como el aprovechamiento de espacios libres entre edificios, la reurbanización de antiguas zonas industriales, el uso de terrenos que se han desarrollado para infraestructuras públicas pero que están infrutilizados, la transformación de áticos y la adición de pisos a los edificios. Sin embargo, estas medidas de redensificación no bastan para satisfacer la enorme demanda de nuevas viviendas. En consecuencia, un componente importante de la política de vivienda de la ciudad es el desarrollo de once nuevos barrios urbanos en los que se construirán a medio y largo plazo 38.000 viviendas, aptas para alojar a 100.000 personas.

Los acuerdos de construcción de viviendas han sido celebrados individualmente con los barrios de Berlín. Estos acuerdos establecen objetivos y principios compartidos; al mismo tiempo, garantizan que los inquilinos reciban asesoramiento y apoyo. Las características clave de estos acuerdos son activar el potencial de nuevas viviendas en los barrios, impulsar nuevos proyectos de vivienda seleccionados y conceder rápidamente los permisos de construcción. Estos acuerdos se basan en el potencial de desarrollo residencial de los distritos y la construcción de nuevas viviendas en el marco de proyectos seleccionados, además de acelerar la entrega de permisos de construcción. En el marco de estos acuerdos, se pretende alcanzar el volumen de 20.000 nuevas viviendas por año que se fijó en el plan de desarrollo urbano de la ciudad. La experiencia nos dice que, para lograrlo, hay que dar permisos de construcción para, por lo menos, 25.000 unidades al año. Además, se deberá mejorar las estruc-

turas de comunicación y de toma de decisiones para resolver con mayor rapidez los conflictos que podrían surgir en torno a las nuevas viviendas.

En la actualidad, los pisos nuevos que se están construyendo son predominantemente de alta gama para propietarios-ocupantes, lo que no resuelve la escasez de viviendas de alquiler asequibles. Por lo tanto, es muy importante que Berlín, a causa del aumento de los precios de los terrenos y de los costos de construcción, apoye a los posibles promotores en sus esfuerzos para construir viviendas asequibles. Estos últimos pueden recurrir al programa de apoyo a la construcción de viviendas sociales, que se reintrodujo en 2014 y que se adapta regularmente a las condiciones del mercado. En 2018, por ejemplo, el programa prevé la inyección de 260 millones de euros en forma de préstamos y subsidios para la construcción de 3.500 viviendas. A esto se agregan las reservas presupuestarias hasta 2021 destinadas anualmente a la construcción de 5.000 nuevos departamentos con alquiler limitado. De esta manera, Berlín podrá preservar y mantener su parque de viviendas sociales en unas 100.000, gran parte de las cuales fueron construidas entre los años 1960 y 1980 y se hallan sujetas a controles de alquiler por un periodo determinado.

El Senado de Berlín trabaja en asociación con seis corporaciones de vivienda pública para mejorar la oferta de viviendas. Proporcionan pisos para diferentes grupos de ingresos y han comenzado una vez más a construir nuevas viviendas a gran escala. Está previsto que, mediante la construcción de 6.000 apartamentos nuevos por año y la compra de viviendas existentes, la cantidad de viviendas sociales pase de 300.000 a 400.000 unidades. Para ayudar a las corporaciones de vivienda a alcanzar estos objetivos, la ciudad está poniendo a su disposición terrenos y subsidios.

Sin embargo, la demanda de viviendas adicionales no puede satisfacerse únicamente con proyectos de construcción pública. Por esto, la ciudad decidió apoyar a los promotores privados simplificando los procedimientos de planificación y de autorización. Les invita asimismo a participar en el desarrollo social urbanístico en el marco del “modelo de Berlín para el desarrollo cooperativo de terrenos edificables”. Paralelamente, las cooperativas de vivienda, que tradicionalmente tie-

nen una fuerte presencia en Berlín, también recibirán apoyo para la construcción de nuevas viviendas. Los terrenos para uso residencial que pertenecen al estado federal de Berlín, y que constituyen solo una pequeña parte de los terrenos edificables de la ciudad, se entregan principalmente a las corporaciones de vivienda pública. Sin embargo, en el futuro estos terrenos también se pondrán a disposición de cooperativas de vivienda, promotores de vivienda social y empresas conjuntas de construcción.

Intervenciones de mercado

Tradicionalmente, el mercado de la vivienda en los centros urbanos alemanes está constituido principalmente por viviendas de alquiler, y Berlín no es una excepción. Aproximadamente, el 85% de los hogares de Berlín viven en pisos alquilados. Actualmente, el Senado de Berlín está utilizando todas las herramientas que están a su alcance para reducir el ritmo al que aumentan los alquileres y los precios de las propiedades y para evitar que los inquilinos se vean obligados a mudarse. Para lograrlo, se propone regular la libertad de los propietarios a aumentar los alquileres en los contratos de arrendamiento existentes y en los recién firmados, así como introducir la obligación de obtener permiso para determinadas medidas de modernización para vender viviendas de alquiler a propietarios privados y para alquilar pisos de alquiler como apartamentos de vacaciones. En los casos en que se vayan a vender edificios de viviendas en determinados barrios de la ciudad, se ha otorgado a los municipios la facultad de ejercer un derecho de tanteo para garantizar la conservación de las viviendas de alquiler asequibles. Debido a que el gobierno central tiene la responsabilidad legal del derecho de arrendamiento, Berlín también está introduciendo iniciativas en el Consejo Federal [Bundesrat] para mejorar el derecho de arrendamiento.

Para muchos de los terrenos aptos para la construcción de viviendas, es necesario elaborar un plan general de desarrollo que cree la base necesaria de la ley de planeamiento. En estos casos no solo faltan conexiones de transporte adecuadas, sino también una infraestructura social que satisfaga las



necesidades locales. Así pues, el rápido desarrollo de los emplazamientos potenciales existentes solamente es posible si los inversores suscriben un contrato de planificación urbana y participan de forma adecuada en los costes de infraestructura de guarderías, escuelas primarias y espacios verdes, entre otras cosas. En la medida en que sea necesario crear o modificar un plan de desarrollo, los inversores están obligados a participar en los costos derivados del proyecto. También se comprometen a reservar por lo menos el 30% de la superficie construida para viviendas sociales y controlar las alzas de los alquileres durante un período de 30 años, medida financiada por la administración municipal.

Conflictos y capacidades

El éxito del desarrollo futuro de la ciudad también dependerá de la manera en que los políticos, los administradores, la industria de la vivienda, los propietarios, los vecinos y la opinión pública manejen la cuestión de la construcción de viviendas. En los próximos años, habrá que tomar decisiones importantes al respecto.

Los políticos y administradores deberán tomar decisiones vinculantes para desarrollar capacidades y acelerar los procedimientos de planificación. Al mismo tiempo, la industria de la vivienda, los residentes y la sociedad civil deberían iniciar un diálogo constructivo, tomando por ejemplo las consultas realizadas por las corporaciones de vivienda pública ante los residentes.

La participación de la sociedad civil es muy importante para el Senado. El objetivo de esta participación es crear transparencia en el proceso de toma de decisiones, pero también crear un compromiso por parte de todas las partes implicadas con respecto a las decisiones que se han tomado conjuntamente. Los principios rectores de la participación ciudadana en los procedimientos de desarrollo urbano establecen claramente cuándo y cómo debe proporcionarse la información sobre los proyectos de construcción, las modalidades de la consulta a las partes implicadas y el seguimiento que debe hacerse a los resultados del proceso de consulta. Los principios rectores son recopilados por un comité integrado por ciudadanos, políticos y administradores.

El desarrollo de las capacidades en materia de transporte e infraestructura social debe hacerse al mismo ritmo que el desarrollo de nuevas viviendas y el crecimiento asociado de las comunidades locales. Esto significa que todos los proyectos de vivienda deben incluir la planificación y la construcción de la infraestructura y los espacios abiertos necesarios.

Preocupación por la calidad

Los nuevos distritos de la ciudad deben convertirse en comunidades en las que sea agradable vivir y trabajar. En este sentido, no solo es decisiva la calidad de su diseño urbano, sino también su calidad social y el grado de integración en los barrios vecinos. Las corporaciones de vivienda pública desempeñarán un papel importante en el desarrollo de nuevas áreas residenciales de grandes dimensiones, pero su mandato es crear zonas residenciales de propiedad mixta que podrán atraer a una variedad de grupos de ingresos.

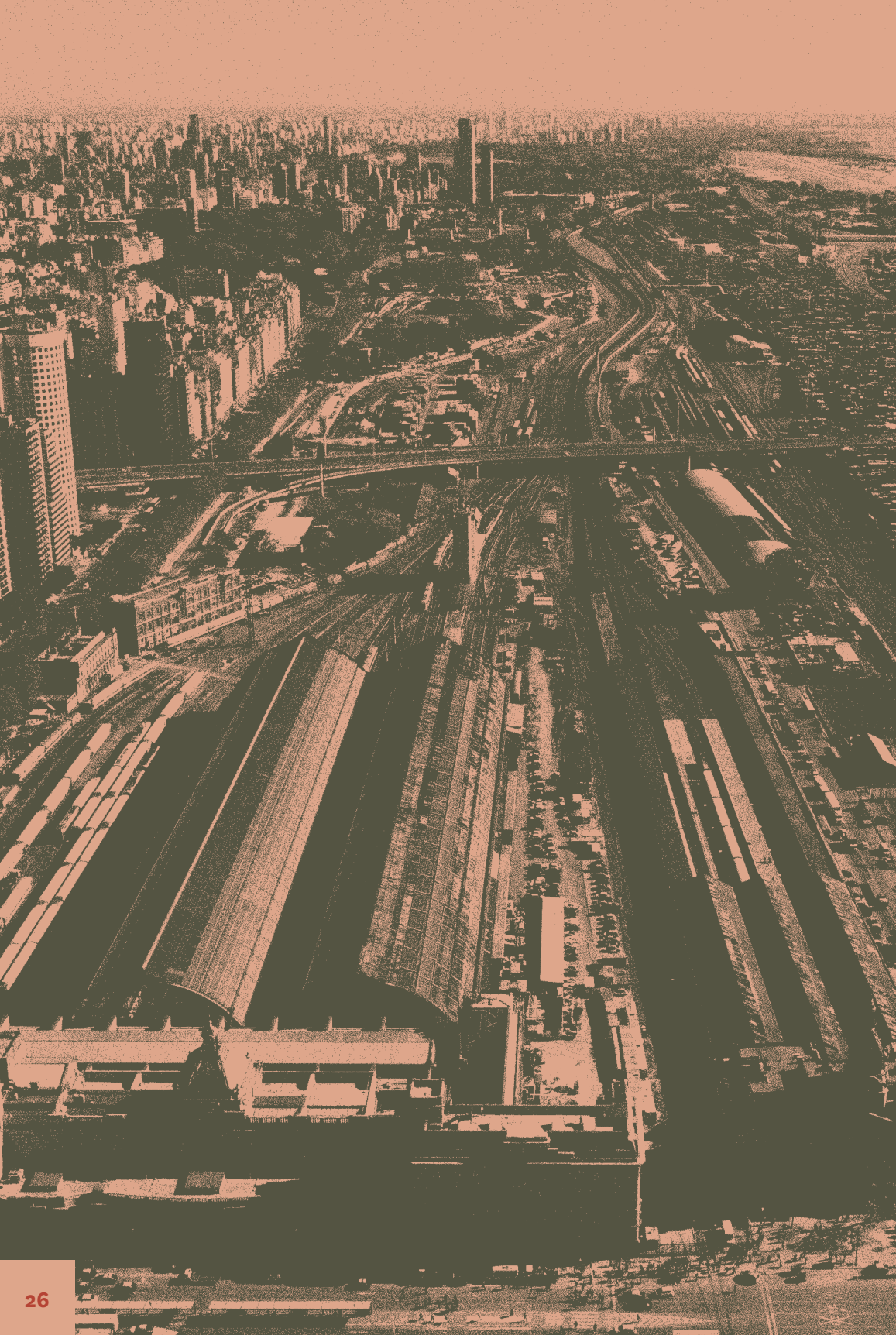
Los procedimientos de participación creíbles y orientados a los resultados deben comenzar antes de que se lleve a cabo el proceso de planificación. Las directrices definen los estándares de calidad, abren el proceso de desarrollo a nuevas ideas y ayudan a asegurar la aceptación. Los proyectos especialmente controvertidos deberían presentar alternativas arquitectónicas y urbanísticas para garantizar que las soluciones alcanzadas cuenten con un claro apoyo mayoritario.

En el *Baukollegium Berlin*, comité encargado de garantizar la calidad del entorno construido, el director de Desarrollo Urbano y seis expertos independientes trabajan para determinar los proyectos individuales y planes de urbanismo con excepcional importancia para todo el territorio de la ciudad. Esta evaluación se refiere a la calidad del diseño urbano y arquitectónico y la creación de espacios abiertos.



PERSPECTIVA GENERAL

Una política de vivienda eficaz en un Berlín en crecimiento requiere decisiones políticas fiables y coherentes y, al mismo tiempo, estructuras de participación vinculantes. En estos momentos, Berlín está examinando exhaustivamente las diversas herramientas de regulación y de financiación, así como las estructuras de toma de decisiones y participación, con el objetivo de adaptarlas a su nueva realidad de metrópolis en crecimiento. Es evidente que la demanda en el mercado inmobiliario no bajará a corto plazo y que seguirá siendo necesario participar activamente en la resolución de conflictos.



Perfil de vivienda asequible: Buenos Aires

BARRIO 31

Diego Fernandez, secretario de Integración Social y Urbana
Ayuntamiento de Buenos Aires (Argentina)



CONTEXTO

La ciudad de Buenos Aires está situada en la región centro-este de Argentina, sobre la orilla occidental del Río de la Plata. Allí viven casi tres millones de personas y otras tres millones acceden cada día para desarrollar sus actividades laborales. Se encuentra entre las ciudades con mayor calidad de vida de América Latina, y su renta per cápita se sitúa entre las tres más altas de la región. Es, además, la ciudad más visitada de América del Sur.

Tiene una superficie algo superior a los 200 km² y su perímetro es de 60 km. La densidad de la población es de más de 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado, y las zonas centro y norte son los espacios más densamente poblados. Se encuentra dividida en 48 barrios que derivan, los más antiguos, de las parroquias establecidas en el siglo XIX. Desde el punto de vista político-administrativo, esos barrios se agrupan en 15 comunas. Es una metrópolis autónoma que constituye uno de los 24 distritos en los que se divide el país. Tiene sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de su propia policía.

La ciudad de Buenos Aires fue, y sigue siendo, receptora de inmigrantes provenientes del resto del país y de otros países. El 38% de sus residentes nacieron fuera de ella. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el puerto fue el punto de llegada de la gran corriente inmigratoria promovida por el Estado argentino para poblar la nación. Españoles, italianos, sirio-libaneses, polacos y rusos imprimieron a Buenos Aires el eclecticismo cultural

que la distingue. A lo largo del siglo XX, sucesivas migraciones (internas, de países latinoamericanos y de Asia) terminaron de conformar a Buenos Aires como la ciudad cosmopolita en la que conviven personas de diversas culturas.

En la década de los noventa, hubo un período de menor injerencia estatal en la planificación y la acción pública en general en la ciudad de Buenos Aires, lo cual amplió las brechas entre distintas zonas. A esto se sumaron las privatizaciones y concesiones, en especial de empresas de servicios públicos, que restaron capacidad de intervención al Estado. Como consecuencia, entre 1991 y 2001 la población en villas de la ciudad de Buenos Aires se duplicó, y los asentamientos urbanos del área metropolitana también.

PANORAMA ACTUAL

Hoy en la ciudad de Buenos Aires cerca de 250.000 personas viven en villas o asentamientos urbanos. Esto representa el desafío de integrar a esa población, con intervenciones que aborden de manera simultánea lo social y lo urbano. Estamos convencidos de que el camino es la integración para garantizar a esas poblaciones las mismas oportunidades y responsabilidades que el resto de los porteños.

Ya hay en marcha múltiples proyectos de integración social y urbana en la ciudad de Buenos Aires. Los beneficiarios de los proyectos no son solamente ese cuarto de millón de vecinos que viven en villas, sino también todos los vecinos de la ciudad. Porque trabajamos en el desarrollo humano de estas poblaciones (educación, salud y trabajo) con el objetivo final de generar capital social en toda la ciudad. El capital social es lo que sucede cuando nos encontramos con otro para trabajar de manera colaborativa. Y cuando existe igualdad de oportunidades, las posibilidades de que se generen esos encuentros se multiplican, y somos capaces de lograr más cosas.

Uno de esos proyectos es el del Barrio 31, que está ubicado en el corazón de la ciudad de Buenos Aires, rodeado de barrios con un alto nivel socioeconómico como Retiro o Recoleta, a metros de la casa de Gobierno, del centro financiero, del Obelisco. A diferencia de la mayoría de las villas y asentamientos que se encuentran ubicados en el sur de la ciudad, el Barrio 31 se emplaza en una de las zonas más estratégicas.



El Barrio 31, proyecto de integración social y urbana de Buenos Aires situado estratégicamente.

Sin embargo, esa cercanía geográfica dista de ser una cercanía real. Los aproximadamente 40.000 vecinos del Barrio 31 se encuentran aislados, con barreras urbanas y sociales que los separan del resto de los ciudadanos. Las vías del tren y la autopista Illia funcionan como líneas divisorias entre el barrio y la ciudad, y los índices de acceso a la educación, la salud y el trabajo están por debajo del promedio de los porteños. Esta división, además, generó muros simbólicos de prejuicios que impiden que el barrio salga a la ciudad y que la ciudad ingrese al barrio.

En el Barrio 31, solo el 38% de los adultos tiene la educación secundaria completa, y el 16% de los adolescentes deja la escuela. Y los que son más pequeños –niños entre 3 y 5 años–, 1 de cada 4 no va a la escuela. Menos de 3 de cada 10 vecinos tiene cobertura de salud, mientras que en el resto de la ciudad más del 80% cuenta con ese servicio. Y en lo que respecta al trabajo, el 36% de los ingresos del Barrio 31 provienen de una actividad formalizada, lo que contrasta con el 75% de la ciudad.

En materia de vivienda, en el Barrio 31 existen cerca de 10.400 hogares. Estamos trabajando con todos ellos para brindarles una solución habitacional definitiva y sostenible que garantice su arraigo dentro del barrio.

El desafío con el que nos enfrentamos en términos de vivienda asequible, tanto en el Barrio 31 como en el resto de los barrios de la ciudad, es el de fortalecer las capacidades de las familias que habitarán en esas viviendas. Creemos que la construcción de viviendas de calidad debe ir de la mano de una mejora del ecosistema de los vecinos, potenciando su desarrollo económico para que puedan invertir en su propio capital y generar un desarrollo sostenible en la vivienda.

El proyecto de integración social y urbana del Barrio 31 se enmarca en cuatro ejes de trabajo: Hábitat, Capital Humano, Desarrollo Económico e Integración Urbana. Este abordaje holístico permite considerar a los vecinos tanto en sus aspectos individuales como colectivos. Es en este marco que la vivienda cumple un rol fundamental para el desarrollo integral de cada familia.

En materia de vivienda, trabajamos dos grandes programas: la construcción de viviendas nuevas y la mejora de las viviendas existentes.

Estamos construyendo 1.200 viviendas nuevas en dos terrenos dentro del polígono del Barrio 31. Allí se están mudando las familias que viven en la zona por donde pasará la nueva autopista Illia que mejorará el tránsito en toda la ciudad, y las que viven debajo de la traza de la autopista con malas condiciones de habitabilidad.



Nuevas viviendas que se están construyendo en el Barrio 31.

Las viviendas nuevas son construidas con materiales de alta calidad y tecnología, bajo la técnica constructiva del *steel frame*. La sostenibilidad es un pilar de estas viviendas, ya que sus materiales permiten aislar temperaturas y también cuentan con termotanques solares y paneles fotovoltaicos.



Las viviendas del Barrio 31 se han diseñado en base a criterios de sostenibilidad.

En cuanto a la mejora de las viviendas existentes, llevamos adelante tres programas diferentes que son gratuitos y voluntarios: la Mejora Integral, la Mejora de Exteriores y la Autogestión.

A través de la Mejora Integral, intervenimos tanto el interior como el exterior de las casas de toda una manzana. Se aborda el conjunto de viviendas como un todo, realizando trabajos que generan mejoras en la ventilación, la iluminación, el acceso a los servicios, la seguridad en las instalaciones y el acceso a las viviendas. La participación de los vecinos se da durante todo el proceso, tanto en el ámbito familiar como colectivo, generando la conciencia de que la mejora en una casa también impacta positivamente en todo el grupo de vecinos de la manzana.

En cuanto a la Mejora de Exteriores, trabajamos en los corredores centrales del Barrio 31 con intervenciones fuera de las casas que repercuten en el interior de las mismas. Realizamos trabajos de revoque, impermeabilización y pintura para disminuir los problemas de humedad, y hacemos recambio de escaleras, puertas y ventanas para que las casas sean más seguras y accesibles.



La autogestión permite que los vecinos se impliquen activamente en la mejora de sus condiciones de vida.

También llevamos adelante un programa de Autogestión para que los vecinos se puedan poner manos a la obra y mejorar sus propias viviendas: se les propone un proyecto de obra y se les facilitan los materiales para mejoras sanitarias y habitacionales. El acompañamiento es constante durante todo el proceso, con trabajadores sociales y arquitectos que evalúan la vivienda, diseñan el proyecto adecuado para las necesidades de la familia, y plantean etapas de trabajo para que el vecino pueda hacer de ese proyecto una realidad.

El objetivo final de todas estas líneas de acción en cuanto a proyectos de vivienda es que todas las casas del Barrio 31 sean seguras, adecuadas y accesibles. Nuestro objetivo, a su vez, es que el desarrollo de las familias en esos hogares sea sostenible, por lo que la asequibilidad de la vivienda se convierte así en un elemento clave para que eso suceda.

Ningún pago por vivienda nueva supera el 20% del ingreso familiar. Los créditos los otorga el Gobierno de la ciudad y son a 30 años con un sistema de amortización francés, con la

posibilidad de acortar el plazo para quienes demuestren ingresos suficientes y estables para poder pagar una cuota más alta. Aplicamos un modelo de pago personalizado para la situación de cada grupo familiar, con cuotas que no se ajustan por inflación, y que son parecidas a las de otros créditos hipotecarios para familias con ingresos medios o bajos en el resto de la Ciudad.

Creemos que no solo es importante que las familias puedan acceder a pagar sus viviendas, sino que trabajamos para que su capacidad de pago vaya mejorando con el tiempo. Por eso, las acompañamos con programas que potencian sus capacidades, lo que permite que habitar estas viviendas sea sostenible en el tiempo con un mejor acceso a la educación, la salud y el trabajo. Solo así lograremos que el binomio urbanización y desarrollo vayan de la mano.

VISIÓN DE FUTURO

Mientras dotamos al Barrio 31 de recursos y servicios públicos, debemos continuar trabajando para garantizar la sostenibilidad de estas mejoras a largo plazo y abordar los retos que surjan.

En primer lugar, es necesario seguir fortaleciendo la actividad económica en el barrio y conseguir una verdadera integración comercial. Además, debemos reflexionar y plantearnos alternativas para usar el suelo de manera más racional con el objetivo de mitigar el impacto de la gentrificación y garantizar un cambio cultural real. Este proceso acaba de empezar.



Perfil de vivienda asequible: Kuala Lumpur

RUMAH MAMPU MILIK WILAYAH PERSEKUTUAN
(RUMAWIP)

Mohammad Kamil bin Mohammad Khalil
Ayuntamiento de Kuala Lumpur (Klch)
Malasia



CONTEXTO

La ciudad de Kuala Lumpur (243 km²) tiene 1,7 millones de habitantes y se espera que la población sea de 2 millones en el año 2020. Con más de 430.000 unidades de vivienda en la actualidad, esta cifra está creciendo y contribuye significativamente a la huella urbana de la ciudad. Satisfacer las necesidades en materia de vivienda es nuestra orientación estratégica, que consiste en proporcionar suficientes viviendas para todos los niveles de ingresos y cerciorarse de que los espacios de vida, las necesidades de la comunidad y el entorno construido respondan a las aspiraciones fundamentales de la vida urbana.

En Malasia, un estudio llevado a cabo por el Instituto de Investigación Khazanah en 2015 reveló que un múltiplo de la mediana que está dentro del rango de precios asequibles, al igual que un índice de penetración en el mercado de baja gama igual o inferior a la mediana mundial, indica que el mercado inmobiliario funciona correctamente. En el caso de la ciudad de Kuala Lumpur, el múltiplo de la mediana de la vivienda asequible es

de 3, resultado obtenido dividiendo el precio mediano de la vivienda por la mediana de los ingresos, y se considera muestra de vivienda asequible (Demographia, 2017).

Las políticas de vivienda se basaron en el Kuala Lumpur Structure Plan (KLSP), que se apoya en cuatro grandes directrices:

KLSP HO 2: El KLCH alentará al sector privado a desarrollar una oferta más amplia de viviendas innovadoras.

KLSP HO 12: El KLCH se asegurará de que haya suficientes viviendas asequibles para satisfacer las necesidades de la población.

KLSP HO 13: El KLCH fomentará la construcción de viviendas de mediano y medio-bajo coste.

KLSP HO 19: El KLCH asegurará la distribución apropiada de las unidades de vivienda por tipo.

Revisando la Política de Cero Ocupantes ilegales en el año 1999, el KLCH diseñó un plan para incrementar la propiedad de la vivienda para los habitantes residentes de Kuala Lumpur. Con la oferta existente de 77.000 viviendas sociales a un precio de entre 4.000 y 11.465 dólares estadounidenses, el KLCH sintió la necesidad urgente de atender no solo a las personas de bajos ingresos, sino también al grupo de ingresos medios, como parte de la construcción de una ciudad sostenible en el futuro.

La regulación de la vivienda tiene consecuencias para las economías nacionales (Demographia, 2017). Factores como los ingresos, el precio de la vivienda y la disponibilidad de financiación son los problemas habituales a los que se enfrentan especialmente los grupos de ingresos bajos y medios de Kuala Lumpur. Los problemas de asequibilidad se agravan aún más por el aumento de los costes de desarrollo y el incremento de la demanda de viviendas consecuencia de la migración urbana y a los precios especulativos de la vivienda. De esta forma, los precios de la vivienda suben y son cada vez más inalcanzables para muchos hogares. Teniendo esto en cuenta, el Ministerio de los Territorios Federales adoptó la política RUMAWIP en abril de 2013 como una iniciativa orientada a dar a los grupos de ingresos medios de Kuala Lumpur, Putrajaya y Labuan la posibilidad

de ser propietarios de sus casas, apuntando específicamente a 55.000 viviendas asequibles por construir en Kuala Lumpur. En este contexto, el grupo con ingresos medios se define como el que tiene un ingreso familiar de 1.111 \$ (dólares estadounidenses) a 2.450 \$, que no es admisible para la compra de una vivienda de precio módico ni puede comprar una vivienda de alta calidad. Así, la política de RUMAWIP fue elaborada a partir de los siguientes cuatro elementos principales o núcleos:

NÚCLEO 1: Suficiente oferta de vivienda para atender a los grupos objetivo.

NÚCLEO 2: Estrategia de implementación eficiente en concordancia con la Política del Sistema de Entrega.

NÚCLEO 3: Equilibrio de la oferta y la demanda para un plan de vivienda asequible.

NÚCLEO 4: Mejora de los niveles de vida y de la habitabilidad.

PANORAMA ACTUAL

En enero de 2018, Kuala Lumpur había superado la meta de 55.000 viviendas asequibles, con un total de 55.958 unidades; 3.662 unidades terminadas, 26.467 unidades en construcción y 25.829 unidades planificadas aprobadas.

El concepto de desarrollo mixto regulado por el KLCH estimula el desarrollo de viviendas asequibles en Kuala Lumpur y el apoyo continuo del sector privado ha contribuido en gran medida al éxito de la iniciativa. En general, la iniciativa impulsó los siguientes parámetros: un mínimo de 74 m² (800 pies cuadrados) con tres habitaciones y dos baños para las unidades de coste medio de 300.000 RM (ringgits malayos) (75.528 \$) o menos y 65m² (700 pies cuadrados) para las unidades de coste medio-bajo que van desde 42.001 RM (10.574 \$) hasta 150.000 RM (37.764 \$). En cuanto a las unidades de bajo coste, estas tienen un precio de 42.000 RM (10.573 \$) por 60 m² (650 pies cuadrados) con dos habitaciones y dos baños. Todos los proyectos de RUMAWIP deben proporcionar instalaciones comunitarias básicas, tales como sala de ora-

ción, espacios de estacionamiento, patio de recreo para niños, sala de usos múltiples y caseta de vigilancia, entre otros.

Con el fin de evitar especulaciones a corto plazo sobre el precio de las casas, las unidades vendidas están sujetas a una moratoria de 10 años para crear un período intermedio hasta que la oferta de nuevas viviendas llegue a precios asequibles (KRI, 2015). Durante este período, el Gobierno se reserva el derecho de prohibir la reventa de estas viviendas hasta el final del período. Esta disposición está claramente estipulada en el contrato de compraventa. Además, los principales criterios de admisibilidad para los compradores son los siguientes:

C1: Mínimo de 18 años de edad en el momento de la solicitud.

C2: El ingreso bruto para solteros no debe exceder 10.000 RM (2.548 \$).

C3: El ingreso bruto del solicitante casado no debe exceder 15.000 RM (3.822 \$).

C4: Se dará prioridad a los solicitantes que no posean ninguna propiedad en los territorios federales.

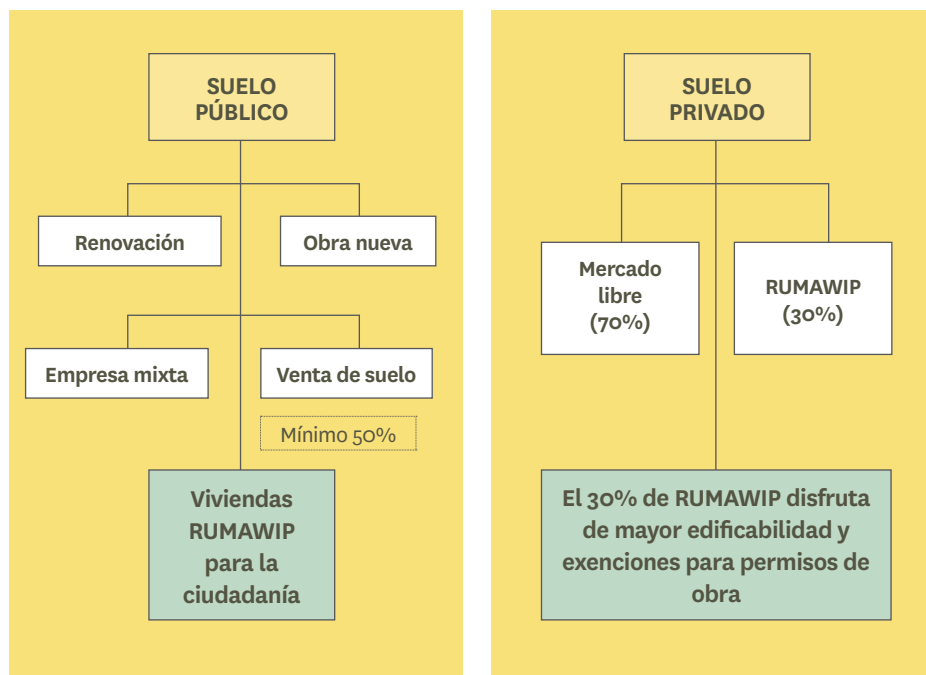
C5: Se dará prioridad al solicitante que haya nacido, vivido o trabajado en los territorios federales.

El mecanismo de RUMAWIP se apoya en cuatro principios base que son: 1) RUMAWIP no recibe ningún subsidio y funciona sin fondos de facilitación del Gobierno Federal, 2) el precio unitario se limita a 300.000 RM (75.528 \$), 3) el desarrollo de proyectos se hace por promotores privados y 4) el aumento de la factibilidad del proyecto se logra con subsidios cruzados para el primer comprador en los territorios federales. Per se, el modelo de subsidios cruzados es utilizado para asegurar la factibilidad del proyecto (esto se tratará más a fondo a continuación):

Modelo de subsidio cruzado para proyectos RUMAWIP

Los proyectos de RUMAWIP se clasifican en dos categorías principales: proyectos de desarrollo en terrenos de propiedad gubernamental y proyectos en terrenos de propiedad privada. Los proyectos de RUMAWIP en terrenos de propiedad gubernamental tienen planes de desarrollo diversificados, como proyectos de reurbanización, empresas conjuntas con el KLCH, venta de terrenos y un nuevo plan que comprende una o más combinaciones de planes. A través de estos diferentes esquemas, el KLCH exigirá que un mínimo del 50% del total de unidades residenciales se destinen a unidades de vivienda social.

Desde 2015, el KLCH está considerando la posibilidad de reurbanizar áreas de viviendas sociales de más de 40 años para realizar proyectos de viviendas más sostenibles de mayor calidad. Las empresas mixtas, la venta de terrenos y los nuevos planes son impulsados principalmente por el sector privado y, al trasladarle el coste del desarrollo, el sector público reduce su aportación a la oferta de viviendas más asequibles al grupo objetivo. Como el sector privado responde sucintamente a la política, muchos planes de desarrollo residencial en terrenos privados tienen la obligación de dedicar un mínimo del 30% del total de unidades residenciales a viviendas asequibles. Los promotores privados se benefician con los incentivos de desarrollo que ofrece KLCH para el aumento de la densidad y de la exoneración de los gastos de equipamiento para el 30% de viviendas sociales.



El KLCH promueve la participación del sector privado en el aumento de la oferta de viviendas asequibles gracias a estos incentivos:

- Dar prioridad al procesamiento de las órdenes de desarrollo acelerando la tramitación de expedientes
- Exención de los gastos de desarrollo en función del porcentaje de viviendas asequibles RUMAWIP
- Incentivos a la densidad de desarrollo

Vivienda asequible (%)	Edificabilidad (persona/acre/unidades)	CUMPLIMIENTO
100%	1.200/300	I. Servicios suficientes ii. La infraestructura concuerda con las necesidades de la urbanización y las de sus alrededores iii. Cumplir con los requisitos legales iv. Para proyectos mixtos, la densidad puede incrementarse hasta un 0,5 más según el plan urbanístico Kuala Lumpur 2020
>50%	800/200	
>30%	600/150	

- El promotor tiene que depositar 200.000 RM (50.954 \$) para esquemas de proyectos 100% asequibles (anteriormente basado en un 3% del valor de las ventas).



Uno de los edificios terminados es Residensi Pandamas 2, formado por 1.920 unidades del programa de vivienda asequible (RUMAWIP).



Residensi Suasana Lumayan (900 viviendas).



Residensi Sky Awani (1.226 viviendas).

La política de vivienda social RUMAWIP está estrechamente ligada a las demandas de la sociedad y a la necesidad de equilibrar el coste del terreno impulsado por el sector privado. Como muchos proyectos nacen en los tableros de dibujo, los impactos en la sociedad y el crecimiento de Kuala Lumpur están directamente influenciados por el diseño y los componentes del desarrollo. RUMAWIP ha mejorado el nivel de vida mediante la cohabitación de grupos de bajos ingresos con residentes de grupos de ingresos

medios para lograr un equilibrio social y empoderar a los grupos de bajos ingresos para que sean propietarios de viviendas de coste medio, especialmente en proyectos de reurbanización. Como en muchos proyectos residenciales nuevos, el proyecto proporciona un nuevo entorno y un mejor estilo de vida para una sociedad más resiliente y sostenible gracias a una oferta de viviendas y una gobernanza adecuadas. A través de la financiación cruzada de los promotores, se mejoraron los márgenes de beneficio de la vivienda, y son el alza del valor y los plazos cortos de entrega las claves para la venta rápida de las unidades de vivienda asequible.

VISIÓN DE FUTURO

Los desafíos planteados en la implementación de la política de RUMAWIP no son fáciles de superar, ya que el coste del terreno en Kuala Lumpur ha sobrepasado con creces el nivel de ingresos del grupo objetivo. Los altos precios del terreno, las parcelas pequeñas, el uso complementario y las limitaciones del lugar son los factores que contribuyen al aumento del precio de venta de la casa. Al centrarse en rectificar y reducir al mínimo el coste del desarrollo, el principal desafío para el KLCH fue la aceptación de las exigencias de desarrollo por parte del sector privado. Sin el subsidio del Gobierno Federal, incluso la mejor estrategia tiene poco efecto para convencer a los promotores de reducir los beneficios y aumentar el coste de la construcción con un tope de los precios en 300.000 RM (75.528 \$), ya que la tendencia natural del sector privado es la obtención de beneficios. La sociedad debe ahora adaptarse a un nuevo estilo de vida regido por el reglamento interno de la compañía de gestión y la ley sobre los títulos de copropiedad, lo que puede acarrear costes adicionales para el comprador en el mantenimiento de una torre de pisos en Kuala Lumpur.

En enero de 2018, estaban inscritos 90.646 compradores. Aquellos que compran su primera casa deben comenzar por informarse sobre las posibilidades de financiación, las cargas y demás gastos relacionados con la compra de una propiedad. En Kuala Lumpur muchos compradores de primera vivienda ignoran que deben dar un anticipo correspondiente al 10% del precio de compra al firmar el contrato de compra de la vivienda. Asimismo, las unidades vendidas en el marco de los proyectos RUMAWIP utilizan el Anexo H del contrato de compraventa y los

compradores pagarán seguramente intereses progresivos antes de la finalización. Desde 2012, el Bank Negara Malaysia ha implementado directrices de préstamo más estrictas para regular y reducir el endeudamiento de los hogares. Estas nuevas reglas fijan la edad máxima para obtener un préstamo para la vivienda en 60 años y para los que comenzaron antes, los pagos mensuales del préstamo serán mucho menos elevados que los que accedieron al crédito más tarde en su vida, lo que da un significado diferente a la asequibilidad individual.

Con respecto al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (SDG 11): Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, tal como se establece en la Nueva Agenda Urbana, la política de RUMAWIP es el plan de acción adecuado para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible, a los servicios básicos y a la mejora de los barrios marginales. Además, teniendo en cuenta el punto 11.3, el KLCH está mejorando sistemáticamente la inclusión y la urbanización sostenible al proporcionar capacidad para la planificación y gestión integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en Kuala Lumpur a través de la Agenda 21 Local (A21L) y al incitar a la Sociedad Para el Desarrollo de Kuala Lumpur y Anjung RUMAWIP KL a tomar en cuenta las respuestas y los comentarios del público en la estrategia para mejorar la política. Será un largo recorrido, pero el KLCH cree en la mejora de Kuala Lumpur.

REFERENCIAS:

Angel, S. (2000). *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. Oxford University Press.

Demographia (2017). "13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017". Extraído de <http://www.demographia.com/dhi.pdf>

Khazanah Research Institute (2015). *Making Housing Affordable*. Kuala Lumpur: Khazanah Research Institute.

UN-Habitat, & Housing Unit. (2016). *Housing at the Centre of the New Urban Agenda Brochure*.



Perfil de vivienda asequible: Singapur

BLOQUES DE LA JUNTA DE VIVIENDA Y DESARROLLO

Stewart Tan, director adjunto del Centre for Liveable Cities, Singapur

Chionh Chye Khye, miembro del Centre for Liveable Cities, Singapur



CONTEXTO

Una breve historia del desarrollo de la vivienda pública en Singapur

Antes de lograr la autonomía en 1959, Singapur se enfrentaba a una grave situación de alta densidad de población, que aumentaba concentrada entre los límites del centro de la ciudad y sus alrededores. La mayoría de sus habitantes vivían en la primera generación de viviendas de bajos ingresos, como las casas con locales comerciales (*shop houses*) construidas por los británicos como parte del primer plan urbano del Singapur moderno en 1823, y en asentamientos ilegales de precaristas urbanos. La mayoría de estas viviendas estaban formadas por cubículos pequeños, oscuros y mal ventilados, donde las familias y los trabajadores vivían hacinados, compartiendo cocinas, baños y camas. Estas condiciones de vida, acompañadas por instalaciones de alcantarillado deficientes y sistemas de desagüe obstruidos, exacerbaban la propagación de enfermedades. Las casas de los ocupantes ilegales, construidas predo-

minantemente con material de derribo, también padecían graves riesgos de incendio, y hasta principios de los años sesenta tuvieron lugar varios incendios importantes en asentamientos ilegales que dejaron sin hogar a miles de residentes.

El gobierno colonial británico intentó aliviar el grave déficit de vivienda pública adecuada y los problemas vinculados a la expansión de los barrios marginales con la creación del Singapore Improvement Trust (SIT) en 1927. La misión de la junta directiva estatutaria era proceder a la planificación urbana, eliminar los barrios marginales y proporcionar viviendas de bajo coste a los residentes reubicados y a las personas de bajos ingresos. Sin embargo, los avances del SIT en la construcción de viviendas públicas se vieron obstaculizados por la falta de recursos, ya que la mayor parte de sus esfuerzos debían canalizarse hacia el desarrollo de infraestructura, como la construcción de carreteras, el desarrollo territorial y la demolición de edificios inseguros y deteriorados. La difícil situación se agravó aún más tras la Segunda Guerra Mundial y la ocupación japonesa. En total, el SIT había terminado solo 23.019 viviendas entre 1927 y 1959, lo que era apenas suficiente para albergar a poco más de 100.000 residentes de una población que había aumentado a 1,5 millones.

Después de lograr la total autonomía, el 1 de febrero de 1960, el gobierno del Partido de Acción Popular creó la Junta de Vivienda y Desarrollo (Housing and Development Board, HDB) en reemplazo del SIT, con la principal prioridad de poner en marcha un programa de viviendas públicas a gran escala que fuera capaz de albergar a la mayor parte de la población. Con una misión clara y urgente, procesos de toma de decisión más eficientes, mayor capacidad local en la industria de la construcción y un equipo de liderazgo orientado a la acción, la HDB pudo construir 31.317 viviendas en sus primeros tres años de funcionamiento y, al hacerlo, logró poner final a la grave escasez de viviendas. Desde entonces, la HDB ha proporcionado más de 1 millón de unidades de vivienda pública que actualmente albergan a alrededor de 3,25 millones de personas, o sea, el 82 % de la población residente, de las cuales el 90 % es propietaria de sus viviendas.

Kevin Cox (<http://foodwalkers.blogspot.com/2012/08/?m=1>).



Edificios de apartamentos construidos por el SIT frente a los actuales bloques de viviendas de la HDB en la urbanización Tiong Bahru. Imagen de cortesía de Wikipedia Commons.

PANORAMA ACTUAL

Factores clave en la provisión de vivienda pública asequible

De la experiencia de Singapur, que logró superar los desafíos de la vivienda del período preindependencia y que siguió proporcionando viviendas de calidad asequibles a sus residentes, se puede extraer una serie de factores decisivos que, conjuntamente, han contribuido de manera significativa al éxito de la implementación de la vivienda pública en Singapur.

i. Fuerte compromiso del Gobierno para con la vivienda pública

Como parte del primer Plan de Desarrollo Estatal del gobierno autónomo de Singapur (1961-1964), que esbozaba la trayectoria de desarrollo económico de la ciudad, se reservaron 871,02 S\$ (dólares de Singapur) millones para gastos de desarrollo. En un contexto de estancamiento económico y aumento de la tasa de desempleo, la vivienda seguía siendo una preocupación prioritaria para el gobierno, como reflejan los 153 millones de dólares de

Singapur, o sea, el 18% del presupuesto de desarrollo, asignados a proyectos de vivienda para un solo período de cuatro años.

El Gobierno reconoció la importancia de establecer desde el principio un organismo y una autoridad central de la vivienda tomando la forma de la HDB, que se encargaría de asegurar que la planificación y los proyectos de vivienda se llevaran a cabo de manera coordinada y a tiempo, dada la urgencia de construir nuevas viviendas. Esta centralización también permitió una planificación más completa de las ciudades autónomas que poseían una combinación de viviendas, escuelas, espacios recreativos, industrias y transporte, con el fin de proporcionar a los residentes la proximidad necesaria para llevar a cabo sus actividades sociales y económicas diarias.

ii. Prospectiva para la adquisición rápida de terrenos a bajo coste

Para que una ciudad pueda superar sus desafíos urbanos, la disponibilidad de terreno para el desarrollo representa un recurso clave. Sin embargo, dada su escasez en Singapur, se requería la adopción de decisiones controvertidas y políticamente costosas. Con las enmiendas introducidas en 1946 y 1955, en la Ordenanza de Adquisición de Terreno de 1920, que otorgaban al gobierno la facultad de adquirir terrenos privados para uso público, y su subsiguiente derogación y sustitución por el Acta de Adquisición de Terreno de 1967, el gobierno pudo adquirir terrenos rápidamente. Esto a su vez se tradujo en un desarrollo más rápido de la vivienda pública. Entre 1959 y 1984, se adquirieron alrededor de 17.690 hectáreas (43.713 acres) de terreno (un tercio de la superficie terrestre de Singapur), y la mitad se asignó a la HDB para vivienda pública. Al aplicar esta legislación controvertida y de gran alcance, fue necesario mantener la transparencia y la equidad del proceso, así como el marco jurídico y administrativo correspondiente. Entre otras medidas, cabe señalar el establecimiento de cláusulas de salvaguarda y canales de apelación para evitar una interpretación abusiva de la legislación y garantizar que las parcelas se adquirieran efectivamente para el interés público. Si bien el acta fue enmendada en 1974 para fijar la compensación por expropiación de tierras al valor de mercado en una fecha histórica predeterminada o al valor de mercado existente, según lo que fuera más bajo, y nuevamente en 2007, cuando se basó exclu-

sivamente en los precios de mercado del momento, se mantuvo firme el principio central de no permitir que los propietarios de tierras se beneficiaran de los cambios en la zonificación a expensas del Estado.



Aldea Toa Payoh dando paso a la Ciudad Nueva de Toa Payoh a través de la reurbanización y la adquisición de terrenos. Imagen cortesía de los Archivos Nacionales de Singapur.

iii. Ahorro social obligatorio para la financiación hipotecaria: el régimen del Fondo Central de Previsión

El Fondo Central de Previsión (CPF, por sus siglas en inglés) fue introducido por los británicos en 1955 como un plan de pensiones obligatorio exento de impuestos que incluía contribuciones de los empresarios y los empleados. Sin embargo, debido a la elevada tasa de desempleo y al lento crecimiento económico de la época, las contribuciones al Fondo eran bajas, sumando apenas 9 millones de dólares en 1955. En 1968 se reformó el Acta del CPF para que los fondos pudieran ser utilizados por el titular de la cuenta para efectuar los pagos iniciales y las cuotas mensuales de los préstamos para su piso HDB en el marco del Plan de Vivienda Aprobado del CPF. La tasa de contribución también se elevó del 5% al 6,5% para alentar a los singapurenses a comprar sus viviendas utilizan-

do su CPF. Antes de la reforma, la mayoría de los pisos eran unidades de alquiler, con menos de 2.000 unidades vendidas al año, ya que los precios de la vivienda seguían fuera del alcance de la mayoría de los residentes de bajos ingresos. Tras los cambios, la HDB recibió un número sin precedentes de solicitudes de compra de viviendas, con dos unidades vendidas por cada una de las alquiladas entre 1970 y 1975, mientras que las recaudaciones anuales del CPF también aumentaron de 46,9 millones de dólares de Singapur en 1965 a 223,6 millones de dólares de Singapur en 1971. Hoy en día, con el Plan de Vivienda Pública del CPF, los residentes pueden utilizar su cuenta ordinaria del CPF para comprar pisos HDB nuevos y en reventa.

iv. Mantener viviendas asequibles pero con precios sostenibles

Proporcionar subsidios de vivienda y planes de prioridad que respondan a diferentes necesidades

Si bien la vivienda pública en Singapur se mantiene asequible y escalonada a un precio más bajo que la vivienda privada, su precio es sostenible. Esta sostenibilidad se logra mediante el otorgamiento de más subsidios a los grupos de ingresos que más los necesitan, limitando al mismo tiempo la suma de las subvenciones concedidas a los trabajadores con salarios más altos. Con el paso del tiempo, se siguen mejorando las subvenciones y programas establecidos, algunos de ellos tan recientes como en el año 2018. Estos programas han permitido mantener la vivienda pública al alcance de una amplia gama de residentes: solteros, familias, personas mayores, personas con bajos ingresos, compradores de vivienda por primera o segunda vez. Las subvenciones para la vivienda, como la “Subvención de vivienda del CPF”, la “Subvención adicional de vivienda del CPF” y la “Subvención especial de vivienda del CPF”, tienen por objeto reducir la carga financiera que pesa sobre los hogares de ingresos bajos y medianos para que puedan ser propietarios de su primera vivienda.

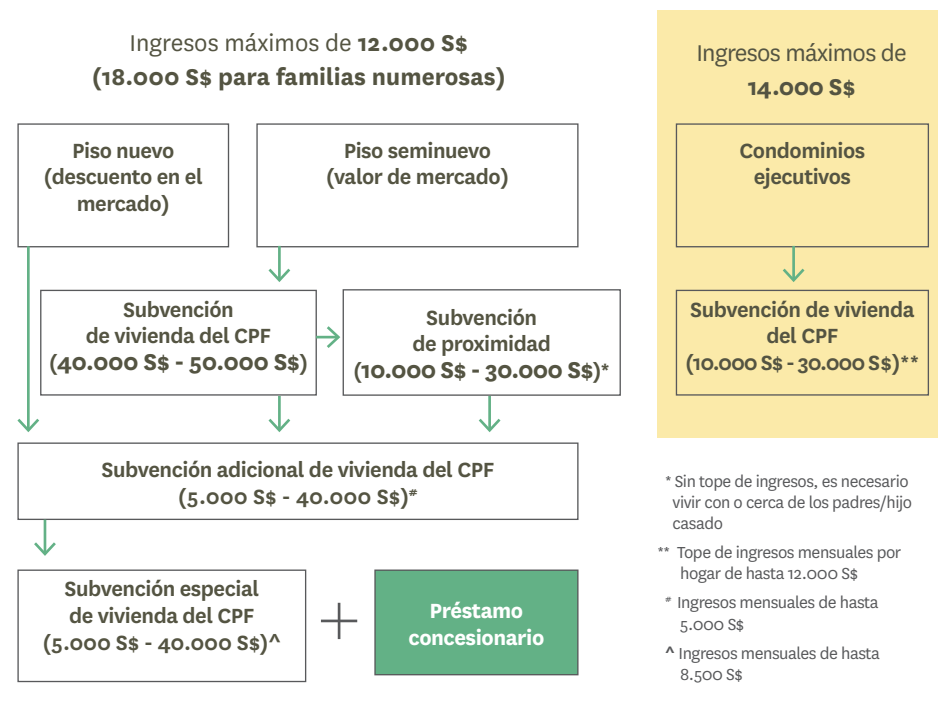
Los planes prioritarios como el “Parenthood Priority Scheme” y el “Married Child Priority Scheme” aumentan las po-

sibilidades de que las parejas casadas con hijos o los hijos casados que deseen vivir con sus padres o cerca de ellos obtengan un piso nuevo. Los hijos que deseen comprar un piso en reventa para quedarse con sus padres o cerca de ellos, o viceversa, también son admitidos a los subsidios en el marco del programa “Proximity Housing Grant”. Gracias a estas subvenciones, los compradores pueden recibir hasta 80.000 S\$ y 120.000 S\$ para compensar la compra de un piso nuevo y de reventa, respectivamente.

Los solteros pueden comprar un piso de 2 habitaciones a través del “Single Singapore Citizen Scheme” o “Joint Singles Scheme”, y también tienen derecho a la mitad de las correspondientes subvenciones de vivienda del CPF para familias. Desde 2015, la HDB ha ofrecido pisos con alquileres más cortos de entre 15 y 45 años, en lugar del alquiler estándar de 99 años, para personas mayores de 55 años, como parte del plan Flexi de pisos de dos habitaciones. También se da prioridad adicional si los nuevos pisos Flexi de dos habitaciones están ubicados cerca de los hogares actuales de las personas mayores o de los de sus hijos casados en el marco del “Senior Priority Scheme”.

El “Public Rental Scheme” permite a las personas con ingresos más bajos, con un ingreso familiar mensual de 1.500 S\$ o menos, y que no tienen otras opciones de vivienda disponibles, vivir en pisos de alquiler a precios altamente subsidiados, comenzando desde 26 S\$ al mes para un apartamento de una habitación y 44 S\$ para uno de dos habitaciones. Incluso dentro de este esquema, se intenta ayudar a las familias que alquilan en el sector público a convertirse en propietarias de sus hogares. Un ejemplo es el “Fresh Start Housing Scheme” de la HDB, introducido en 2016. El plan permite a las familias admitidas que viven en pisos de alquiler social comprar uno Flexi de dos habitaciones con un contrato de arrendamiento más asequible y más corto, a la vez que se califican para recibir subsidios para la vivienda y un préstamo concesionario de la HDB.

AYUDAS A LA VIVIENDA PARA NUEVOS SOLICITANTES



Mantener bajos los costos de desarrollo

La HDB se ha esforzado en mantener bajos los costos de construcción por medio de diversas medidas destinadas a aumentar la integridad, la eficiencia y la productividad. En los primeros años de la HDB, se introdujeron licitaciones competitivas para prevenir la formación de cárteles en la industria de la construcción, eliminar la corrupción y el lucro, y reducir el costo de los materiales de construcción. Esto último se reforzó con el abastecimiento en empresas gubernamentales como acerías, canteras de granito y arena, e incluso una fábrica de ladrillos administrada por la HDB. Al principio, la producción en serie permitió mantener bajos los costos de desarrollo y el tiempo de construcción de los pisos HDB. Desde los años ochenta, algunas innovaciones, como la tecnología de prefabricación y la modularización, han permitido una producción fuera de la obra, más productiva y un montaje in situ. Eso no solo ha mejorado la productividad y reducido la dependencia hacia el trabajo manual, sino que

también ha aumentado la calidad y variedad en el diseño y la funcionalidad de los pisos HDB.

Más allá de las consideraciones materiales, el clima de confianza y cooperación mutua que el gobierno logró crear con las empresas constructoras –por ejemplo, ofreció garantías de que se les pagaría a tiempo por su trabajo–, ayudó a reducir los costos y los retrasos en la construcción. Al construir bloques de viviendas y urbanizaciones que albergan a más del 80% de la población, la HDB logró adaptarse, crecer y cumplir sus objetivos de planificación, diseño y construcción de una manera más rentable. A su vez, los ahorros en los costos de desarrollo contribuyen a mantener sostenibles los subsidios para la vivienda.

Opciones de tamaño adecuado para los pisos

La primera generación de pisos HDB fueron de diseños simples y prácticos, con entre una a tres habitaciones. Con una población en evolución y para atender a diferentes tipos de residentes (desde solteros hasta familias multigeneracionales), presupuestos y aspiraciones, la HDB ofrece ahora a los residentes una amplia gama de opciones, desde pisos de alquiler de una y dos habitaciones, otros de dos a cinco habitaciones, y algunos más grandes para tres generaciones, y condominios ejecutivos.

TIPO DE VIVIENDA Y PERFIL DE RESIDENTE ACTUAL

Condominio ejecutivo	Residentes que quieren una vivienda de gama más alta pero no pueden permitirse un piso en propiedad
4 hab. / 5 hab. / Ejecutivo (90-130 m ²)	Hogares con un nivel de ingresos medio-alto
3Gen (115 m ²)	Familias multigeneracionales que necesitan más espacio
3 habitaciones (60-65 m ²)	Familias con un nivel de ingresos bajo
2 hab. Flexi (36-45 m ²)	Mayores, solteros, familias con pocos ingresos
Pisos de alquiler Pisos de 1-2 habitaciones	Colectivos y familias vulnerables que no están preparadas para tener un piso en propiedad

v. Fomentar la propiedad de la vivienda en lugar de la vivienda de alquiler

Aunque en muchas ciudades la vivienda pública es sinónimo de vivienda de alquiler, el gobierno de Singapur adoptó una política de prioridad a la “propiedad de la vivienda para el pueblo” desde la independencia. Más allá de infundir un sentimiento de orgullo en los propietarios de viviendas y mejorar el mantenimiento de sus propiedades (generalmente desatendido en comparación con los inquilinos), la “propiedad de la vivienda” fue considerada como un imperativo nacional para una nación recién independizada con una población en su mayoría inmigrante. Al poseer su propia vivienda, las personas se interesan más por el futuro del país y manifiestan un mayor compromiso con su crecimiento económico, su estabilidad social y su supervivencia a largo plazo. También ser propietario promueve un sentido de arraigo y pertenencia, a la vez que sirve como un activo y un depósito de valor en tiempos de necesidad. Idealmente, esto contribuiría a una ética laboral más fuerte en población, ya que brinda una motivación adicional para que el trabajador conserve su empleo y pueda pagar su préstamo para la vivienda, lo que redundaría en beneficios de la productividad general y el crecimiento económico del país.

Algunas de las principales mejoras de política realizadas a lo largo de los años para seguir fomentando la propiedad de la vivienda incluyen el aumento del período de amortización de los préstamos para la vivienda, el aumento del techo de ingresos para la compra de un departamento y para los préstamos para la vivienda de la HDB, y la creación del mercado de reventa de la HDB en 1970, que permitió a los propietarios monetizar sus pisos en el mercado libre.

vi. El crecimiento económico como factor fundamental para el éxito de la vivienda pública

La base del éxito de la historia de la vivienda pública en Singapur ha sido su fuerte y sostenido crecimiento económico. Si bien es bastante evidente, merece la pena poner énfasis en cómo ayudó en la creación de empleo, lo que a su vez ha elevado los niveles salariales. Esto facilitó que los residentes fueran propietarios de sus viviendas y mejoró sus balances

de CPF a través de mayores contribuciones de ingresos. Junto con los beneficios generados por otros sectores de crecimiento, el gobierno ha podido disponer de fondos suficientes para el desarrollo de infraestructuras y las subvenciones para la vivienda sin tener que recurrir a los ingresos procedentes de la venta de terrenos, como ocurre en numerosos países.

VISIÓN DE FUTURO

Desafíos que enfrenta la vivienda pública en Singapur

El envejecimiento, tanto en términos de población como de infraestructura física, son dos desafíos que afectan a todos los sectores en Singapur, incluida la vivienda pública. Se calcula que el 25% de la población tendrá más de 65 años para 2030. Un sistema de vivienda pública que aspira a seguir proporcionando vivienda a la mayor parte de su población también debe ser capaz de satisfacer sus necesidades de atención sanitaria de manera que puedan envejecer con comodidad y dignidad. ¿Cómo se puede introducir esos servicios esenciales en las urbanizaciones y hogares de ancianos para que los residentes puedan envejecer en sus hogares, al tiempo que se prestan estos servicios de manera asequible para los residentes y sostenible para el HDB y los proveedores de servicios de salud? La HDB ha comenzado a incursionar en este campo a través del proyecto Kampong Admiralty, un desarrollo integrado que comprende dos bloques de 104 estudios y unidades Flexi de dos habitaciones, un centro médico, una guardería, restaurantes de comida rápida, huertos y jardines comunitarios, y un activo centro de personas mayores. Se supone que la demanda de estos conjuntos residenciales integrados aumente paralelamente los costes de prestación de servicios sanitarios y de construcción. En esta perspectiva, las agencias involucradas deben explorar continuamente formas para mejorar la asequibilidad y la eficiencia a través de la escalabilidad, estandarización y coubicación, al tiempo que se equilibra la necesidad de personalizar los servicios para atender a las personas mayores con capacidades y dependencias diferentes.



Sección transversal del Almirantazgo de Kampong y su centro médico dedicado a personas mayores. Imagen cortesía de HDB.

La infraestructura habitacional y sus instalaciones auxiliares y aledañas también están sujetas a los efectos del tiempo, especialmente un sistema habitacional que lleva en funcionamiento durante casi seis décadas. ¿Cómo se pueden llevar a cabo la modernización y el mantenimiento de forma sistemática y completa, conservando al mismo tiempo la sostenibilidad de los costes de desarrollo y mantenimiento? Esto se aborda principalmente mediante programas sistemáticos de mejora de la HDB - Remaking Our Heartland (ROH) a escala de ciudad, Neighbourhood Renewal Programme (NRP) a escala de la circunscripción y Home Improvement Programme a nivel del vivienda. Estos programas se complementan con otros específicos, como el Lift Upgrading Program (LUP), y planes como el Goowill Repair Assistance (GRA) para atender a cuestiones específicas, como el deterioro del hormigón a que se enfrentan los residentes en sus hogares.



El Almirantazgo de Kampong y sus servicios, como los restaurantes y el centro de salud, cuestionan la mentalidad del diseño convencional.

Observaciones finales

Si bien las medidas y políticas de vivienda que Singapur ha aplicado en los últimos sesenta años fueron elaboradas para responder a los difíciles y específicos desafíos con los que se enfrentaba la ciudad en las distintas fases de su desarrollo urbano y social, las principales lecciones aprendidas y las decisiones políticas que se adoptaron siguen siendo transferibles al contexto de otras ciudades y otros estados que puedan hallarse frente a problemáticas similares o que se encuentren en la misma etapa del proceso de urbanización, como ocurrió en el caso de Singapur. Si se aplican de forma aislada, es poco probable que estas medidas logren el efecto deseado de proporcionar a los ciudadanos una buena vivienda asequible. Por el contrario, estas medidas deben ser consideradas como complementarias e interdependientes dentro del ecosistema general de vivienda de una ciudad, combinándose para proporcionar a los residentes viviendas de calidad y entornos de vida asequibles y de los que puedan apropiarse.

Bibliografía

Beng Huat, Chua. *Liberalism Disavowed: Communitarianism and State Capitalism in Singapore*. Cornell University Press, 2017.

Fernandez, Warren. *Our Homes, Fifty Years of Housing a Nation*, pág. 62. Straits Times Press, 2011.

Gamer, Robert E. *The Politics of Urban Development in Singapore*, pág. 29. Cornell University Press. Ithaca y Londres, 1972.

Keng Swee, Goh. *The Practice of Economic Growth*. Marshall Cavendish International Asia Pte Ltd (15 de enero de 2013).

Tong, Ngiam. *A Mandarin and the Making of Public Policy*, pág. 181. Dow. Singapore: NUS Press, 2007.

“Land Acquisition Act to be amended, says ministry”. *Straits Times*, pág. 1 (18 de octubre de 1968).

Public Housing – A Singapore Icon. Housing and Development Board. Singapur.

<http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/our-role/public-housing--a-singapore-icon>

“Public Housing in Singapore: An Overview”, en *Public Housing in Singapore*, pág. 5. Singapore University Press, 1975.

“Squatters No More: Singapore Social Housing”. *Global Urban Development Magazine*, 3(1), noviembre de 2007.



Perfil de vivienda asequible: Montreal

Daniel Legault, planificador sénior – jefe de equipo

Cécile Poirier, analista de Política de Viviendas,
Departamento de Vivienda

Ciudad de Montreal

Montréal 

CONTEXTO

Montreal, con sus 1,7 millones de habitantes, 4 millones en el área metropolitana, y los miles de trabajadores y turistas que la visitan cada día, es la metrópoli de Quebec, un estatuto formalizado en 2016 con la firma de un acuerdo con el Gobierno de Quebec y la adopción de la Ley que aumenta la autonomía y las competencias de la ciudad de Montreal, la metrópoli de *Quebec*¹. Si bien Montreal es relativamente asequible en comparación con otras grandes ciudades canadienses e internacionales, existe una gran necesidad de más y mejores viviendas asequibles.

¹- Acuerdo Réflexe Montreal.



Platopolis: proyecto de vivienda inclusiva compuesto por un total de 236 unidades, 190 apartamentos privados (más del 30% tienen tres dormitorios) y 46 viviendas comunitarias (cooperativas).

A principios de la década de 2000, una grave crisis debida a la escasez de viviendas de alquiler exigió la adopción de varias medidas para aumentar la construcción de pisos asequibles. Durante este período, el desarrollo inmobiliario fue particularmente dinámico: se construyeron muchas copropiedades, y aumentó así la tasa de propiedad en un mercado residencial predominantemente de alquiler². En este contexto de oportunidades y de grandes necesidades, la Ciudad implementó diversas herramientas para promover el desarrollo de productos residenciales diversificados, entre los que figura la Estrategia para la inclusión de viviendas asequibles en nuevos proyectos residenciales.

2- Quebec en general tiene una tasa de propiedad más baja que el resto de las provincias. El contraste es aun mayor en relación con las ciudades: en 2016, la tasa de propiedad era del 66 % en la Región Metropolitana de Censo (RMC) de Toronto, del 64 % en la RMC de Vancouver, pero del 56 % en la RMC de Montreal, e incluso del 37 % en la ciudad de Montreal (53 % en la ciudad de Toronto, 47 % en la ciudad de Vancouver).

PANORAMA ACTUAL

Una metrópolis de contrastes

El entorno construido de Montreal refleja la evolución histórica de la ciudad, desarrollada primero a partir del río San Lorenzo para extenderse gradualmente por toda la isla. El centro de la metrópoli se compone principalmente de “plexos”. Estos edificios, de 2 a 3 pisos con techo plano, tienen una o dos viviendas por piso con entradas privadas o semiprivadas. Representan alrededor del 50 % de las viviendas de Montreal y son verdaderos símbolos visuales, especialmente los “plexos” con escaleras exteriores.



Viviendas típicas del centro de Montreal (dúplex, tríplex y sixplex).

Los complejos multiarrendatarios y las viviendas unifamiliares están ubicados principalmente en zonas periféricas y son de construcción más reciente, con la excepción de un grupo de casas centenarias situadas en antiguos pueblos suburbanos.

Los edificios de gran altura son menos numerosos, pero han aumentado considerablemente con la construcción de copropiedades, especialmente en el centro de la ciudad. Además, el 21 % de las viviendas son anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Como resultado, el parque de viviendas envejece y a veces se degrada.

Algunos edificios de varios inquilinos construidos entre los años cincuenta y setenta también muestran un deterioro prematuro, debido sobre todo a problemas de aislamiento y ventilación, que pueden provocar problemas de salubridad.

Aunque la región metropolitana sigue experimentando una fuerte dinámica de expansión urbana, Montreal es una ciudad en crecimiento, con unas 6.750 nuevas viviendas en construcción cada año desde 2014. Este crecimiento resulta, en particular, de la multiplicación de los hogares unipersonales³: la proporción de personas que viven solas es elevada (41 % de los hogares), e incluso supera la mitad de los hogares en algunos barrios. También proviene de la inmigración internacional. Efectivamente, tres cuartas partes de los inmigrantes que vienen a Quebec se instalan en Montreal, una ciudad donde más de un tercio de la población nació fuera de Canadá.

A pesar de los atractivos económicos de la ciudad y de la relativa asequibilidad de la vivienda, el acceso a la vivienda sigue siendo una problemática para un gran número de habitantes: 319.120 personas (el 19,2 % de la población de Montreal) viven con bajos ingresos y, entre ellos, 56.535 son niños⁴. Además, aproximadamente uno de cada seis hogares que alquilan en Montreal tiene bajos ingresos y destina la mitad o más de sus ingresos a la vivienda.

Algunos de ellos viven en viviendas sociales y comunitarias con alquileres más bajos que en el mercado privado. Viviendas públicas de alquiler limitado (HLM), organizaciones sin ánimo de lucro (OSFL), cooperativas de viviendas o viviendas asequibles administradas por corporaciones paramunicipales. Estas 60.000 unidades representan aproximadamente el 8 % del parque de viviendas de Montreal.

A pesar de todo, la necesidad de viviendas asequibles, ya sean en propiedad o arrendadas, sigue siendo importante y constituye una preocupación para la administración de la ciudad.

3- En 2016-2017, la isla de Montreal ha perdido 19.869 residentes en beneficio de sus suburbios inmediatos, pero el déficit de migración interna se ve compensado por un aumento natural positivo y por la llegada de inmigrantes internacionales. (Fuente: Instituto de Estadísticas de Quebec).

4- Fuente: Dirección General de Estadísticas de Canadá, Censo de 2016.



Típico triplex de los barrios del centro de Montreal.

El programa de desarrollo de vivienda social y comunitaria de la ciudad de Montreal

Con demasiada frecuencia, la competencia en el mercado de los alquileres da lugar a una escalada en el precio de los alquileres, lo que excluye de hecho a los hogares con ingresos más bajos. Para garantizar el acceso a una vivienda asequible al mayor número posible de personas, independientemente de sus medios económicos, la ciudad de Montreal ha desarrollado diversas herramientas a lo largo de los años.

Históricamente, los programas de vivienda eran responsabilidad de los gobiernos provincial y federal. El desarrollo de viviendas públicas de alquiler limitado (HLM) fue financiado por el gobierno federal hasta 1994. Quebec también ha implementado programas, como por ejemplo el programa Accès Logis lanzado en 1997. Este programa de costos compartidos requiere una contribución financiera de las municipalidades y organismos locales, la cual consiste en una hipoteca que el organismo tomará después de la finalización del proyecto.

Los hogares con menores ingresos pueden acceder al Programa de Suplemento para el Alquiler (PSL, por sus siglas en francés) para poder pagar un alquiler que no supere el 25 % de sus ingresos. En los proyectos de Accès Logis, la proporción de hogares que se benefician de este programa no suele superar el 50 % de los residentes, con el fin de garantizar una diversidad económica y la viabilidad financiera de los proyectos. En todos los casos, los alquileres deben ser menores o iguales al 95 % del alquiler mediano en el mercado de alquiler.

Algunos proyectos están destinados en forma más específica a personas especialmente vulnerables, como las mujeres víctimas de la violencia doméstica o las personas itinerantes o que corren el riesgo de serlo. Les ofrecen un entorno sano, asequible y seguro que contribuye, como han demostrado varios estudios, a mejorar su salud física y mental. En estos proyectos, todos los inquilinos tienen acceso a un suplemento para el alquiler.



Studios Sac-à-dos: 15 apartamentos de alquiler social. Los inquilinos reciben ayudas públicas para pagar el alquiler y favorecer su reinserción.

También hay proyectos para personas mayores que están perdiendo su autonomía. Al ofrecer un ambiente y servicios adecuados, estos medios de vida cumplen con los objetivos de la Política quebequense “Vieillir chez soi” (Envejecer en su casa).

Estas viviendas de calidad permiten que los hogares con ingresos bajos o módicos mejoren su calidad de vida al proporcionar ingresos disponibles para otros gastos como transporte, alimentos y ropa.

Estos proyectos, cuando se ubican en zonas que deben ser revitalizadas, contribuyen al logro de resultados estructurantes en términos de cohesión social a nivel de barrio.

La forma de gobernanza de los proyectos también promueve la cohesión social, a nivel del inmueble, y la integración social de los residentes. En las OSFL de vivienda, los residentes participan en la gestión y, en algunos casos, en la selección de los nuevos residentes, lo que promueve el empoderamiento y la autonomía que buscan las organizaciones que están detrás del proyecto de vivienda. Las juntas directivas de las OSFL están formadas por personas de la comunidad, que ponen sus habilidades al servicio de la misión de la organización. Es un elemento clave de una fórmula que tiene como objetivo crear entornos de vida solidarios que sean sensibles a las necesidades de los inquilinos.

En cuanto a las cooperativas, su desarrollo se basa en la movilización de socios fundadores que se harán cargo del proyecto hasta la construcción y la ocupación de las viviendas. Seguidamente, la gestión de la cooperativa es asumida por los residentes, cada uno de los cuales debe dedicar tiempo, según su disponibilidad y capacidad, a la gestión de fondos, el reglamento interno, el mantenimiento regular y la planificación de los trabajos que se deben realizar. Una vez más, vivir en una cooperativa de vivienda es algo más que tener una casa: es participar en una comunidad. Sin embargo, esta fórmula de vivienda y de gestión colectiva es exigente y no es adecuada para todos. Entre los desafíos que se presentan con frecuencia, cabe destacar el mantenimiento del compromiso de los residentes, una gestión financiera que permita conservar los alquileres bajos al tiempo que proporciona flexibilidad financiera para asegurar que el edificio se preserve en buenas condiciones.

La estrategia para la inclusión de la vivienda asequible en los nuevos proyectos residenciales de la ciudad de Montreal

A pesar de todo, la necesidad de vivienda asequible sigue siendo importante: las listas de espera creadas por los comités de vivienda, los proyectos cooperativos o las OSFL son largas. Aproximadamente 23.500 hogares están solicitando a la Office municipal d'habitation de Montreal (OMHM, Oficina Municipal de Vivienda) una vivienda con alquiler limitado (HLM).

Por último, los terrenos donde se puede construir son escasos y costosos, por los terrenos disponibles en los que se pueden construir a menudo requieren una descontaminación costosa.

En 2005, la Ciudad adoptó una estrategia de inclusión, cuyos parámetros se actualizaron en 2015, para fomentar el desarrollo de una gama diversificada de viviendas para hogares con ingresos variados en grandes proyectos privados.

Esta estrategia se apoya en las oportunidades creadas por el desarrollo inmobiliario. Consiste en solicitar a un promotor una contribución para la vivienda asequible, en el contexto de una enmienda reglamentaria para el uso, la densidad o la altura requerida para el desarrollo de un gran proyecto inmobiliario (100 viviendas o más o 9.000 m² o más de espacio residencial).

Dado que esta enmienda reglamentaria supone una ganancia para el promotor, la Estrategia tiene por objeto garantizar que el 30% de esta ganancia se destine a viviendas asequibles (15 % de vivienda social y comunitaria; 15 % de vivienda privada asequible). De esta forma, se negocia un acuerdo de inclusión entre el promotor y la ciudad de Montreal. Esta última establece los parámetros para la realización de las unidades sociales y comunitarias o la transferencia de terrenos con este fin. Con respecto a la vivienda privada asequible, este acuerdo establece los precios de venta o los alquileres que se cobrarán.

Las viviendas sociales o comunitarias se ubican preferentemente en un edificio separado, en el sitio mismo del proyecto inmo-

biliario, o cerca si esto no es posible. Todas las viviendas sociales y comunitarias son financiadas por el programa Accès Logis; la contribución del promotor consiste en vender un terreno o un edificio a un precio compatible con este programa, que puede ser significativamente inferior al valor de mercado. Por otro lado, el acuerdo puede prever una contribución financiera, pero ésta debe representar el 20 % de la ganancia, indicando así la preferencia de la ciudad por obtener un terreno e incitar al promotor a favorecer también esta solución. Esta contribución alimenta el fondo de contribución para la Estrategia de Inclusión, creado en 2012, que permite comprar terrenos para viviendas sociales y comunitarias.

Desde la adopción de la Estrategia de Inclusión en 2005, se han construido o se están construyendo 6.500 viviendas sociales. Esto representa más de 115 proyectos (en planificación, en curso o terminados). Más de 90 acuerdos enmarcan y garantizan el cumplimiento de los compromisos de los promotores. Además de la ejecución de los proyectos, la Estrategia de Inclusión también ha promovido la aceptabilidad social de los proyectos de desarrollo residencial al brindar la posibilidad de construir viviendas adaptadas a diferentes necesidades y diferentes medios financieros.

Acceso a la propiedad y mejora residencial

Otras intervenciones y programas de asistencia financiera de la ciudad de Montreal completan las herramientas mencionadas anteriormente. El Programa de Viviendas Urbanas para Familias está destinado esencialmente a los promotores residenciales y tiene por objeto apoyar la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, dando prioridad a las zonas situadas cerca del centro de la isla de Montreal, en las que falta una oferta de este tipo. El Programa de Adquisición de una Propiedad ofrece incentivos financieros para facilitar la compra de una propiedad nueva o existente. Este programa se dirige especialmente a las familias.

La ciudad también interviene en la mejora de la vivienda para preservar el entorno construido que envejece y las viviendas cuyos alquileres son a veces bajos pero cuyas condiciones de habitabilidad son problemáticas.



Nuevos bloques de apartamentos de 8 viviendas. Típicos de los barrios del centro de Montreal y de sus alrededores. Son más asequibles porque tienen una estructura de madera y su diseño es económico y eficiente.

VISIÓN DE FUTURO

Aumento de los recursos y continuación de los esfuerzos

Los beneficios de la inclusión son particularmente tangibles en los sectores en los que un rápido desarrollo inmobiliario ha estado acompañado por la firma de numerosos acuerdos. Este es el caso de un barrio como Griffintown, una antigua zona industrial en los límites del centro de la ciudad, donde recientemente se han terminado o se están preparando unos diez proyectos de viviendas sociales y comunitarias que totalizan aproximadamente 800 unidades. Como resultado tenemos un nuevo barrio mixto e inclusivo, allí donde el mercado, dado el alto valor de las propiedades, hubiera excluido inevitablemente a los hogares de menores ingresos.

La ciudad de Montreal se propone no sólo continuar con este enfoque, sino también de fortalecerlo y ampliarlo. En el verano de 2016, las enmiendas legislativas⁵ otorgaron a los municipios

5-El proyecto de ley 122 tenía como objetivo principal reconocer que los municipios son gobiernos locales y aumentar su autonomía y poderes como tales.

de Quebec el poder de aplicar requisitos de inclusión a cualquier emisión de permisos de construcción. Este nuevo poder permite la acción no sólo en grandes proyectos que requieren enmiendas al reglamento de zonificación, sino también en todos los demás proyectos residenciales. La ciudad de Montreal puede ahora exigir la inclusión de la vivienda social y asequible, tal como se prevé en la Estrategia de Inclusión, pero también de viviendas familiares.



Obras en los antiguos terrenos de Rosemont, el primer proyecto inclusivo construido en suelo municipal. Nueva trama urbana, muchas iniciativas ecológicas (instalación geotérmica, persianas eficientes, etc.), parada de metro, biblioteca, guardería y tiendas.

La inclusión de viviendas sociales y asequibles es una dimensión fundamental de la planificación urbana de Montreal. Implementada desde hace más de 12 años y que pronto formará parte de un instrumento normativo, la aplicación cada vez más sistemática de la inclusión plantea nuevos desafíos. ¿Cómo garantizar, además, la disponibilidad de una gama de servicios que sea coherente con la oferta de viviendas requeridas? En un contexto en el que la inclusión aumenta la proporción de viviendas destinadas a las familias en los sectores en desarrollo, la planificación de servicios para las familias, como parques y escuelas, resulta crucial.

En un momento en que las ciudades de todo el mundo están experimentando un crecimiento constante de población, la provisión de vivienda segura y adaptada a las posibilidades económicas de la mayoría de la ciudadanía adquiere una importancia crucial para su sostenibilidad y supervivencia. Elaborada conjuntamente por el Centre for Liveable Cities, el Ayuntamiento de Montreal y Metropolis, la publicación *Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas* destaca los esfuerzos de cinco metrópolis repartidas por cuatro continentes: Berlín, Buenos Aires, Kuala Lumpur, Singapur y Montreal. Ciudades con historias, circunstancias y retos propios que comparten el objetivo común de proporcionar a sus habitantes vivienda inclusiva y asequible.

Esta publicación fomenta la consecución de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:



CENTRE for
LiveableCities
SINGAPORE

metropolis ●

Montréal 

Con el apoyo de:  **AMB** : Àrea Metropolitana de Barcelona