



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INMOBILIARIA POPULAR DE RECOLETA

INFORME FINAL

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN / SERIE INVESTIGACIÓN SITUADA



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INMOBILIARIA POPULAR DE RECOLETA RESUMEN EJECUTIVO

Autores:

J. Cristóbal Feller V.
Valentina Flores C.
Pablo Alvarado A.
Héctor Utreras H.

Colaboraron en esta investigación:

Jorge Ribet B.
Melisa Pavez P.

Panel Académico y Social:

Victoria Alarcón
Marisol Brito
Paola Jirón
Verónica Paz
Yuksena Ramirez
José Vidal

Este estudio fue desarrollado por la Universidad Abierta de Recoleta entre los meses de noviembre de 2021 y junio de 2024. Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Cómo citar este documento: UAR (2024). Evaluación del programa Inmobiliaria Popular de Recoleta. Resumen Ejecutivo, Chile: Feller, C; Flores, V; Alvarado, P y Utreras, H.

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

Desde comienzos del siglo XX, la falta de vivienda, el hacinamiento y las precarias condiciones de vida han aquejado a amplios sectores de la sociedad en las principales ciudades de Chile, en particular a los más pobres. El Estado ha desplegado diversas políticas públicas tendientes a resolver este problema, con distintos enfoques respecto del rol público.

Las reformas neoliberales impulsadas por la Dictadura y perfeccionadas durante la década de 1990 consagraron el rol hegemónico del mercado inmobiliario en la construcción y provisión de viviendas sociales, a través de la desregulación del uso del suelo y la entrega masiva de subsidios habitacionales para la construcción de viviendas nuevas, que luego son traspasadas en propiedad a las familias beneficiarias. Este modelo permitió reducir significativamente el déficit habitacional cuantitativo, construyendo una enorme cantidad de viviendas sociales sin estándares mínimos de calidad y, por lo general, ubicadas en nuevas comunas periféricas, con problemas de acceso a servicios básicos. De este modo, terminó por profundizar problemas de marginalidad, inseguridad y convivencia fuera y dentro del hogar. De paso, transformó la vivienda social en un negocio gigantesco para el sector inmobiliario, que se consolidó como agente clave del crecimiento económico.

Desde mediados de la década de 2000, si bien se mejoró la calidad de las viviendas construidas, los terrenos urbanos disponibles se han ido volviendo cada vez más escasos y el valor del suelo cada vez mayor. Ello, sumado a los impactos del terremoto de 2010, produjo una disminución relevante del número de viviendas sociales construidas. En paralelo, llegaron a Chile un gran número de migrantes y se masificó la adquisición de viviendas como forma de inversión, tanto por parte de pequeños inversionistas particulares como del sector financiero, impulsando una fuerte alza en el valor de las viviendas, tanto para venta como para arriendo.

De este modo, en las últimas décadas el déficit habitacional se ha ido profundizando, lo que se refleja en la masificación del allegamiento y de otras formas de precariedad habitacional, como campamentos, “rucos” o subarriendos informales. Este fenómeno afecta de manera importante a la comuna de Recoleta, dada su cercanía al centro de la ciudad y su importante presencia de personas mayores, familias migrantes y trabajadores informales. Se configura así una crisis habitacional frente a la cual la estrategia de subsidios a la vivienda en propiedad parece incapaz de dar respuesta.

En este escenario, la evidencia nacional e internacional demuestra que no existe una solución única, sino que se requiere diversificar la oferta de soluciones habitacionales desde el Estado. Una de las alternativas más utilizadas a nivel internacional es el arriendo protegido u otros modelos que ofrecen viviendas en alquiler a precio reducido a grupos sociales vulnerables. Estos modelos existen desde hace muchas décadas en diversas partes del mundo, con distintas características en cada país, incluyendo naciones con alto nivel de desarrollo como Suecia, Países Bajos, Alemania o Inglaterra, donde representan un porcentaje importante del stock total de viviendas. Esta modalidad permite entregar una solución temporal a grupos familiares o personas que buscan acceder a una vivienda en propiedad; pero también pueden ser una solución para quienes, en algún momento de sus vidas, les resulta más conveniente arrendar.

En Chile, el aumento del déficit habitacional en años recientes ha impulsado algunos cambios relevantes en las políticas de vivienda, incorporando subsidios al arriendo y, a partir de 2017, se abre la posibilidad de que los municipios participen como receptores de subsidios y proveer viviendas públicas.

Programa Inmobiliaria Popular

Esta alternativa despertó el interés del gobierno local de Recoleta, para dar respuesta al déficit de vivienda existente en la comuna. Se originó así el proyecto "Justicia Social I", condominio construido con recursos entregados por el MINVU a la Municipalidad de Recoleta, el cual consta de 38 departamentos de 57 m² distribuidos en dos bloques de 5 pisos, cada uno equipado con 3 dormitorios, baño, cocina, living-comedor, bodega, logia y balcón. Además, existen espacios comunes que incluyen áreas verdes, zonas recreativas, deportivas y de reciclaje comunitario.

Rompiendo con la lógica de ubicar las viviendas sociales en las periferias de la ciudad, el condominio se ubica en la población Quinta Bella, que es un sector muy bien ubicado de Recoleta, cercano a avenidas principales de la comuna y con fácil acceso a servicios públicos, comercio y transporte. Sin embargo, también es un sector considerado "peligroso" por sus mismos habitantes, quienes testimonian la ocurrencia de robos y tráfico de drogas.

El diseño arquitectónico de este proyecto estuvo a cargo de Juan Sabbagh, Premio Nacional de Arquitectura 2002. Las obras fueron ejecutadas mediante una licitación pública, y su construcción se extendió durante 2 años y medio. El 85% del financiamiento correspondió al subsidio habitacional para la construcción de viviendas sociales del MINVU, entregado a la Municipalidad de Recoleta a modo de préstamo a devolver mensualmente a través de los subsidios de arriendo asignados a los residentes del condominio. El 15% restante (\$280 millones aprox.) corresponde a aporte municipal, destinado a solventar algunas mejoras no cubiertas por el subsidio.

A partir de mediados de 2020, el condominio está habitado por 38 familias beneficiarias del subsidio de arriendo, seleccionadas a través de un proceso público de postulación en el que participaron cerca de 3.500 postulantes. Los criterios de selección fueron diseñados con el apoyo de universidades y ONGs, y priorizaron hogares de mayor vulnerabilidad social (familias monoparentales o provenientes de contextos de alto hacinamiento o precariedad, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar), además de establecer cuotas para familias provenientes de otras comunas, familias extranjeras y personas mayores.

Para la administración del condominio, se creó la Corporación Municipal Innova Recoleta, figura que permite mantener la gestión en el ámbito municipal, pero a la vez desvincularla de la estructura central de la Municipalidad, a fin de dotarla de mayor autonomía y capacidad de respuesta ante reparaciones urgentes u otras emergencias. Esta corporación alberga el programa "Inmobiliaria Popular", cuyo equipo se compone de un arquitecto, a cargo de temas administrativos y técnicos; una asistente social, encargada de la gestión comunitaria; y una persona encargada de la mantención.

Este organismo se encarga del funcionamiento regular del condominio. Ello supone una serie de gastos en servicios básicos y mantenimiento, que son cubiertos en parte por el copago que realiza cada arrendatario/a. De acuerdo a la política de arriendo a precio justo de Recoleta, este copago oscila entre \$50.000 y \$150.000 aprox. por familia, y no puede exceder del 25% del ingreso familiar. Otros costos (aseo, mantención de áreas verdes, conectividad, seguros) son absorbidos por el municipio, asimilándolos a contratos ya existentes.

Además, la Inmobiliaria Popular tiene a su cargo la implementación de un Plan de Acompañamiento Social, que incluye promoción de herramientas para la organización vecinal, mediación entre vecinos para una buena convivencia y educación sobre normativas, planes de emergencia y cuidado de viviendas y espacios comunes. Asimismo, se gestionan talleres y capacitaciones sobre temas de interés para la comunidad. En este ámbito, la adjudicación de un fondo del FOSIS en 2021 permitió mejorar equipamientos del condominio y desembocó en la

conformación del "Grupo Motor", espacio de organización de vecinas que ha tomado gran relevancia para la interlocución entre las familias residentes y el equipo de la Inmobiliaria Popular.

Por otra parte, la gestión comunitaria también incluye brindar apoyo social integral a las familias residentes, intermediando con otros actores de la red municipal (en especial DIDECO) para que puedan acceder a acompañamiento psicosocial y económico, contención y resolución de conflictos, entre otras necesidades, además de hacerles partícipes de actividades culturales, deportivas, recreativas o de otro tipo organizadas por la Municipalidad. Por último, ha apoyado la conformación de un comité de vivienda, donde participan actualmente el 80% de las familias, con el objetivo de que puedan optar a una vivienda definitiva.

Funcionamiento del Programa

Los resultados del presente estudio dan cuenta de una valoración positiva de la selección de hogares beneficiarios, ya que estos efectivamente provenían de condiciones de alta vulnerabilidad social. En su gran mayoría, se trata de familias de Recoleta (82%), integradas por un número importante de niños/as y personas mayores, con una mujer como jefa de hogar (95%). No obstante, algunos/as vecinos/as de la población Quinta Bella consideran que los cupos deberían haber sido sólo para personas de Recoleta; y otros/as sostienen que no todas las familias residentes realmente lo necesitan, principalmente por la cantidad y calidad de autos que observan.

El proceso de convocatoria, postulación y selección de familias fue bien evaluado, por considerarlo sencillo, claro y transparente. Se valora en especial el apoyo permanente de la Municipalidad y el buen trato de los/as trabajadores municipales. No obstante, algunas personas señalan que no conocían bien los criterios de selección, y que hubo falta de información sobre la fecha de entrega de los departamentos.

La infraestructura y equipamiento del condominio son muy bien valorados, tanto por especialistas como por las residentes consultadas, coincidiendo en que son mejores que algunos departamentos mucho más caros. En particular, se valora el tamaño y la distribución de sus espacios, la estética de los departamentos y espacios comunes, así como la conectividad con servicios públicos y de transporte. Sin embargo, persisten algunos aspectos a mejorar, como la ventilación y aislamiento, prevención de filtraciones, humedad y deterioro en pisos y cañerías.

La administración del condominio también ha funcionado adecuadamente, incluyendo aspectos como cobro de arriendos (copago), aseo y de seguridad. No obstante, se estima que es necesario solucionar con mayor rapidez problemas urgentes (cañerías, hongos u otros). Respecto de la convivencia, la pandemia impidió durante el primer año que las personas se conocieran y organizaran, generando algunos problemas, en especial en relación a mascotas y niños/as, más aún considerando que para muchas familias era la primera ocasión en que vivían en comunidad. Posteriormente lograron organizarse y generar espacios de interacción, lo que ha mejorado la convivencia, que actualmente se considera buena en general, aun cuando persisten conflictos vinculados a ruidos molestos en balcones, uso de espacios comunes y dinámicas entre niños. En general, estos casos han podido ser resueltos con la mediación del equipo de la Inmobiliaria Popular.

El apoyo social que entrega el programa también es muy valorado por sus beneficiarios/as, que perciben que están informados/as y tienen acceso a todos los beneficios y servicios de la red municipal, a excepción del CESFAM Quinta Bella, donde les resulta dificultoso conseguir horas. De todos modos, les gustaría una mayor presencia en el condominio de la persona encargada de apoyo comunitario de la Inmobiliaria Popular.

Impactos del programa

Todas las personas consultadas que viven en el condominio Justicia Social I manifiestan orgullo y agradecimiento por ser parte de esta experiencia innovadora, y coinciden en que su calidad de vida ha mejorado sustantivamente, cumpliendo o superando sus expectativas. Actualmente enfrentan menos preocupaciones y gozan de mayor privacidad y seguridad. Además, valoran fuertemente su ubicación, por su cercanía a servicios y por la posibilidad de disponer de más tiempo libre y mantener sus redes personales y familiares al poder utilizar sus subsidios de arriendo sin tener que migrar a comunas periféricas. Además, el arriendo a precio justo les ha permitido tener más recursos para cubrir gastos básicos, ahorrar para una vivienda propia, alimentarse mejor y recrearse.

En particular, para las residentes que habían sufrido violencia doméstica, acceder a este beneficio representó un momento muy significativo y ha generado un cambio radical en sus vidas. Por su parte, las personas mayores destacan que se sienten acompañados/as y que sus vecinos/as se preocupan de su bienestar y tienen buena disposición a ayudar.

La construcción de Justicia Social I constituyó además un aporte a la seguridad en el sector, al eliminar un peligroso terreno baldío y aumentar la circulación de gente, aunque su impacto en el conjunto de la población Quinta Bella es marginal, de acuerdo a una encuesta realizada a vecinos/as. Si bien ninguna residente relató haber sufrido algún asalto u otras situaciones delictivas, varias han sido testigos o han tenido noticias de ellas, y en general afirman que en el barrio aún hay temor a robos, narcotráfico o balaceras. Asimismo, existe amplio consenso en que el condominio es un aporte importante al aspecto del barrio, que ahora se percibe como más ordenado y limpio, aunque algunos vecinos demandan del municipio mayor inversión en el mejoramiento de calles y veredas.

Respecto de la convivencia con el resto de vecinos/as del sector, en general es cordial, lo que ha permitido derribar algunos prejuicios que existían en el barrio sobre las personas beneficiarias, aunque no existe gran interacción más allá del comercio y la vía pública. El principal problema tiene que ver con el uso de las calles exteriores como estacionamiento.

Por último, y tal como otras experiencias innovadoras de gestión municipal generadas en Recoleta, la Inmobiliaria Popular ha tenido impactos políticos más allá de la comuna, logrando colocar el tema del arriendo a precio justo en la discusión pública, a través de una experiencia exitosa real. Ello incidió en modificaciones concretas a la normativa, diversificando las modalidades existentes de vivienda social en Chile, al punto de despertar el interés de organismos públicos y privados que se han acercado a conocer la iniciativa de Justicia Social I. Así, desde 2022, el Plan de Emergencia Habitacional del MINVU incorpora la construcción y adquisición de viviendas para arriendo a precio justo.

Replicabilidad

Ante la crisis habitacional que enfrenta Chile actualmente, hay una amplia coincidencia en que el arriendo a precio justo puede ser una buena herramienta de política pública, complementaria a la vivienda en propiedad, como lo demuestra la experiencia de Recoleta. Para ello, la condición fundamental es la voluntad política de las autoridades, junto a una adecuada coordinación con el MINVU, que ya cuenta con herramientas de financiamiento para proyectos de este tipo. Dado que en Chile está muy arraigado “el sueño de la casa propia”, la masificación del arriendo protegido requiere posicionar en la opinión pública la idea de la vivienda como servicio público. Para ello, es necesario combatir la desinformación existente, difundiendo ejemplos concretos tomados

de otros países y también la experiencia de Recoleta. Esto supone un cambio cultural de largo plazo, por lo que primero debe establecerse como una solución temporal, durante la transición a una vivienda definitiva.

La mayoría de las personas consultadas sostiene que el ideal es que la gestión de suelo, diseño, planificación y construcción de conjuntos habitacionales de arriendo a precio justo recaiga en los gobiernos locales, lo que aseguraría su pertinencia territorial y contribuiría a la descentralización. Sin embargo, no todos los municipios cuentan con las capacidades técnicas, políticas y financieras para ello, demandando mayor capacitación y asesoría. Algunas opiniones advierten que la masificación de este modelo requeriría un financiamiento mucho más robusto y un rol más protagónico del Estado central.

En lo que respecta a la mantención y administración de estos proyectos, existe consenso en que, al menos para la realidad chilena actual, los municipios deberían ser los encargados, dada su capacidad de vincular a sus beneficiarios/as con la red de servicios públicos y entregarles un apoyo social integral, además de absorber algunos gastos de operación. Para ello, se recomienda constituir una corporación u otra figura jurídica separada de la administración central municipal, con mayor autonomía y capacidad de respuesta. Las tareas más críticas de esta administración dicen relación con: i) el mantenimiento, de acuerdo a un plan de administración; ii) la gestión comunitaria, que acompañe la construcción de una comunidad y vele por una buena convivencia; iii) el apoyo a la organización y postulación a una vivienda propia; y iv) la intermediación con servicios públicos o privados para el acceso a beneficios sociales y abordaje de situaciones de vulnerabilidad. A futuro, debería estudiarse la creación de entidades de la sociedad civil o mixtas, sin fines de lucro, especializadas en la administración de este tipo de condominios, tal como ocurre en diversos países.

Otra condición ineludible para la construcción de estos conjuntos a futuro es contar con un lugar físico, para lo cual pueden identificarse terrenos estatales subutilizados o abandonados. Ante la escasez de suelos urbanos adecuados y su alto valor, unido a las limitadas capacidades económicas de los municipios, parece necesario avanzar en planificación urbana y en la creación de un banco de suelo público, que resguarde ciertas zonas ante las presiones del mercado inmobiliario. De preferencia, estos condominios deberían ubicarse en sectores cercanos a servicios públicos, comercio, establecimientos educacionales, transporte público y áreas verdes, por lo que funcionarían mejor en comunas pericéntricas. Por lo mismo, es interesante vincularlos a proyectos de renovación urbana en zonas deterioradas, donde el costo del suelo puede ser mayor, pero su rentabilidad social también es más alta, ya que permite resguardar el patrimonio y evitar el crecimiento desmedido de la ciudad. En cualquier caso, es fundamental involucrar a la comunidad circundante a través de instancias amplias de participación, que minimicen las resistencias asociadas a este tipo de proyectos.

El diseño de estos condominios debería cumplir un estándar superior a las viviendas sociales, para incentivar su utilización y contribuir al mejoramiento de los barrios, como también para minimizar el costo de mantención mediante sistemas de energía eficientes y tecnologías apropiadas. A futuro, es relevante diversificar el tamaño de los conjuntos, incluyendo iniciativas a pequeña escala, y evaluar la incorporación de establecimientos comerciales y servicios dentro de los proyectos. También es clave diversificar las características de los propios departamentos, en especial el número de dormitorios, acorde a los múltiples tipos de familias potencialmente beneficiarias.

En general, se considera que el arriendo a precio justo debería priorizar a hogares vulnerables, especialmente quienes viven en situación de hacinamiento y tienen dificultades para acceder a una solución habitacional, aunque a futuro lo ideal sería extenderlo hacia cada vez más personas, considerando que el arriendo también es una estrategia habitacional frecuente en las clases medias. Asimismo, en el caso de proyectos gestionados desde el municipio, se considera recomendable dar prioridad a los habitantes de la misma comuna, pero integrando a

algunas familias provenientes de otros sectores. En cualquier escenario, es clave optimizar el proceso de postulación a este beneficio, asegurando la transparencia y la correcta selección de beneficiarios/as.

Entre los potenciales beneficiarios de futuras iniciativas de arriendo a precio justo, se mencionan las personas o familias jóvenes (especialmente hogares uniparentales), que aún no tienen interés por una vivienda en propiedad, están en proceso de ahorro para una vivienda definitiva o bien no tienen recursos económicos para optar a una vivienda en arriendo o propiedad. Un segundo grupo podrían ser personas que no buscan una residencia permanente, ya sea por motivos laborales o porque aún no se han establecido de manera definitiva en la ciudad o en el país, como es el caso de muchas familias migrantes. No obstante, el grupo más mencionado son las personas mayores, que en muchos casos habitan en viviendas demasiado grandes para sus necesidades e ingresos, pero no tienen capacidad de comprar una nueva vivienda. En estos casos, podrían arrendar sus propiedades y trasladarse a un departamento en arriendo a precio justo, aprovechando la existencia de un subsidio de arriendo específico para este grupo.

En general, se considera que este beneficio debería ser temporal, como tránsito hacia la vivienda propia, ya que ello permite una mayor rentabilidad social de la inversión y genera menos resistencias a su implementación. En este sentido, es importante entregar apoyo a los hogares beneficiarios para el acceso a la vivienda propia. Sin embargo, en el caso de las personas mayores o de otros perfiles, debe existir la posibilidad de que el beneficio se entregue de manera permanente, a través de contratos de larga duración que otorguen estabilidad y seguridad.



DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN / SERIE INVESTIGACIÓN SITUADA

