



**Arriendo asequible, la política habitacional ausente en Chile.
Análisis comparado de experiencias y recomendaciones desde
la perspectiva de la protección social**

**AFE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Logna Barrientos Sarabia
Profesor Guía: Sergio Espejo**

Santiago, Octubre 2022

1. Presentación del problema

Desde inicios del siglo XX a la fecha, la población mundial ha aumentado de 1.500 a 7.000 millones, de los cuales 1.000 millones viven bajo el umbral de la pobreza (Vera; Wainer, 2018). Frente a este aumento de la población sin precedentes, el acceso a la vivienda se ha convertido en un problema creciente de escala mundial, inclusive en los países desarrollados (ONU, 2018). La realidad chilena no es ajena a esta tendencia, se estima que en los últimos cuatro años la población ha aumentado un 12%¹, y que 2.112.185 personas (10,8% de la población) se encuentran bajo la línea de la pobreza², respecto al acceso a la vivienda, desde el año 2017 se quebró la tendencia a la baja³ del déficit habitacional que había presentado nuestro país, cálculos recientes señalan que este se encontraría en torno a las 641.421 viviendas⁴.

El aumento explosivo de familias viviendo en campamentos⁵, tasas mayores de allegamiento y hacinamiento en la población migrante⁶, así como el incremento de personas viviendo en situación de calle⁷, y, la concentración de más del 50% de los requerimientos de vivienda en los dos primeros quintiles de ingresos⁸ (CASEN 2017), son consecuencias de la crisis habitacional en los grupos de menores ingresos y/o mayor vulnerabilidad en nuestro país, a quienes afecta de sobremanera la carencia de una solución con estándares mínimos de habitabilidad, dado que condiciona su proceso de superación de la pobreza e inclusión social.

El interés de esta investigación se centra en el análisis de experiencias internacionales de políticas habitacionales de arriendo asequible (o social), para aportar en la diversificación de programas de vivienda que permitan combatir el déficit habitacional en nuestro país. Cabe señalar que los programas en esta materia tienen por objeto dar acceso a una vivienda con condiciones mínimas de habitabilidad y segura, a aquellos que no pueden procurársela por sí mismos en el mercado. Iniciativas de este tipo son incipientes en la política habitacional chilena, pero de larga data en otros países, lo que permite contar con experiencia acumulada respecto a sus

¹ Acorde al CENSO 2017 la población nacional correspondía a 17.574.004 habitantes, mientras que estimaciones del INE para el año 2021 proyectan 19.678.363 personas.

² La CASEN 2020 señala que la distribución de las personas según situación de pobreza por ingresos en el país considera un 4,3% de pobres extremos (831.232) y un 6,6% de pobres no extremos (1.280.953).

³ Acorde a MINVU, el número de hogares que requieren vivienda aumentó de 399.910 a 514.821 entre las mediciones de CASEN 2015-2017. La medición considera los hogares allegados, las viviendas irrecuperables, y los núcleos allegados hacinados.

⁴ Cuya distribución correspondería en un 84,4% a déficit cuantitativo, 12,7% a familias en campamentos y 2,9% a hogares de personas en situación de calle. Estimaciones realizadas por UC- Déficit Cero, abril 2022.

⁵ Aumento en un 73,5% entre los años 2019 y 2021 (Techo et al., 2021)

⁶ La población migrante presenta un 14% más de allegamiento y un 12% más de hacinamiento respecto a la población nacional (Servicio Jesuita Migrante et al., 2020).

⁷ Para el año 2021, se requerían 18.483 viviendas para familias/personas viviendo en condición de calle (UC; Déficit Cero, 2022).

⁸ Respecto a la distribución del déficit cuantitativo, un 51% se concentraría en los dos primeros quintiles de ingreso (252.660 hogares), mientras que un 56% del déficit cualitativo se presentaría en dichos segmentos.

alcances y limitaciones.

El trabajo presenta un diagnóstico de la actual política habitacional en los grupos de menores ingresos, y del programa de Subsidio de Arriendo. Luego, utilizando como principal fuente de información los estudios de la OCDE en materia de arriendo asequible, se realiza un análisis de experiencia comparada sobre actores y mecanismos de financiamiento que participan en la provisión de esta oferta, así como la priorización de la población que la demanda, contrastando los resultados con la política nacional. A la luz de los resultados, se recomienda avanzar hacia una política que considere estímulos normativos para sumar al sector privado en la generación de stock, separar los roles de provisión y administración, y avanzar en una mayor coordinación con los subsistemas de protección social, entre otros aspectos.

2. Características del problema y tensiones

Acceder a una vivienda con condiciones mínimas de habitabilidad debe ser comprendido como un problema multidimensional, que afecta de sobremedida en el bienestar de las personas de menores ingresos. A menor nivel socioeconómico, mayor probabilidad de vivir en peores condiciones habitacionales, y, por ende, de peor salud (Novoa et al., 2014). Existe un cuerpo significativo de evidencia respecto a la relación entre vivienda y efectos en la salud física y mental de las personas⁹, por ejemplo, se concluye que la exposición a condiciones inadecuadas de la vivienda (incluso desde la etapa gestacional o primera niñez), puede tener efectos en la salud mental en etapas posteriores de la vida (Singh et al., 2019), también existe asociación entre hacinamiento y mayores tasas de depresión, ansiedad y menor rendimiento escolar (Marí-Dell' Olmo et al., 2016). Así también, la evidencia es profusa respecto a los efectos de la segregación urbana en los grupos de menores ingresos, señalándose entre ellos la disminución de las oportunidades laborales, así como el aumento de las probabilidades de sufrir problemas de convivencia, violencia, inseguridad y deserción escolar. Desde la perspectiva del derecho a una vivienda adecuada, ratificado por Chile en diversos tratados internacionales y regionales, la ubicación de la vivienda se plantea como un elemento básico, dado que determina el acceso a otros derechos humanos, como educación, trabajo y salud (ONU, 2018).

En las últimas décadas, nuestro país ha enfocado su política habitacional principalmente en la entrega de viviendas en propiedad, tercerizando su provisión al mundo privado mediante mecanismos de subsidios a la demanda. Este modelo rindió sus principales frutos en la disminución del déficit cuantitativo¹⁰, reflejo de ello

⁹ Dadas las implicancias del tema, la OMS ha desarrollado recomendaciones sobre vivienda y salud, donde da cuenta, entre otros efectos, que carecer de una vivienda adecuada aumenta la probabilidad de sufrir traumatismo, estrés y aislamiento.

¹⁰ El déficit cuantitativo tiene relación con el número de nuevas unidades necesarias de vivienda, acorde a la metodología empleada por MINVU, se construye sumando los indicadores de viviendas irrecuperables, hogares hacinados y núcleos

es que entre 1992 y 2002 se construyeron 1.270.000 viviendas en el país (Cáceres, Seguel 2017). No obstante, esta política generó un patrón de segregación residencial de los más pobres (Salcedo et al., 2010), de la mano con desigualdades urbanas (Hojman et al., 2016), cuyos efectos la literatura conceptualizó a finales de los noventa en el problema de los “Con Techo” (Rodríguez et al., 2004). A partir de ello, en la década del dos mil, se aumentaron las exigencias respecto a la calidad de la vivienda social, y se crearon programas e instrumentos con la finalidad de corregir los efectos negativos de la política¹¹, lo que significó un aumento del valor promedio de la vivienda social, y una disminución de la producción anual de viviendas, respecto de los niveles de los años noventa (Ruiz-Tagle et al., 2021). En la actualidad se aprecia un agotamiento de la política habitacional, los programas tradicionales de vivienda para los grupos de menores ingresos han demostrado no responder con la misma efectividad de antaño a las demandas de la población, lo que se evidencia en la disminución de los subsidios orientados a la población más vulnerable efectivamente pagados¹², y en un aumento explosivo del 74,5%¹³ de familias viviendo en campamentos entre los años 2019 y 2021 (Techo et al., 2021). Así también, se reconocen como limitaciones de la actual política habitacional, la presión al alza que genera en el valor del suelo¹⁴, y las dificultades para realizar mejoras al stock de viviendas sociales existentes (Bresciani et al., 2021). Respeto al aumento del déficit habitacional, se identifican como causas: el aumento del precio de las viviendas, el cual ha sido más rápido que los ingresos (Bogolasky et al., 2021; OCDE 2020); la falta de regulación del mercado de suelos, volviendo inaccesibles los terrenos bien localizados para el desarrollo de vivienda de interés social; y el aumento explosivo de la población migrante¹⁵.

Dada la tendencia al alza en el precio de las viviendas en nuestro país, se espera que las opciones de las familias apuntarán crecientemente hacia el arriendo (Dipres, 2019). En este contexto, el año 2014, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) introduce en su política habitacional una estrategia distinta a la compra o construcción, creando el programa de Subsidio de Arriendo (D.S. N°52). Este programa fue concebido como una solución transitoria mientras las personas ahorran para la vivienda propia, focalizándose en el 70% de la población de menores ingresos según RSH¹⁶. El subsidio consiste en una bolsa de dinero que se entrega en

allegados hacinados. Mientras que el déficit cualitativo refiere a la necesidad de adecuación de una vivienda existente, en base a sus requerimientos de ampliación, acceso a servicios básicos y mejoramiento.

¹¹ Se crearon programas para dotar de mayor equipamiento a los barrios segregados, para recuperar y mejorar la vivienda social, así como incentivos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que propicien mixtura social.

¹² Respecto a los programas habitacionales para sectores vulnerables, el número total de subsidios pagados el año 2010 correspondió a 55.096 unidades, equivalentes a 26.690.826 UF, mientras que el año 2019 fueron 27.153 subsidios por un monto total de 24.385.265 UF (MINVU).

¹³ Equivalentes a 81.643 familias.

¹⁴ La evidencia ha demostrado que el mercado rápidamente regula los precios del suelo, cada vez que se aumentan los recursos para subsidiar la localización de la vivienda social, por lo que las nuevas soluciones habitacionales siguen quedando relegadas a la periferia, disminuyendo el interés en postular a los programas habitacionales que ofrece el Estado.

¹⁵ Lo que ha decantado en un mercado irregular de arriendo de vivienda, producto de la falta de regulación del arriendo y las barreras de acceso que posee el mercado formal, como son un contrato de trabajo y aval (Servicio Jesuita a Migrantes et al., 2020).

¹⁶ Registro Social de Hogares, correspondiente al instrumento vigente para la focalización de los programas sociales, desarrollado por MDSyF e implementado por los Municipios.

cuotas mensuales¹⁷, en un periodo no mayor a ocho años, con el objeto de complementar los costos asociados a un arriendo. No obstante, hasta el año 2019, seis de cada diez subsidios de arriendo asignados no fueron activados (Selman, 2021), principalmente por la escasez de oferta en la banda de precios permitida (y que cumpliera con las expectativas de los usuarios), los requisitos que deben cumplir las viviendas¹⁸, y la desconfianza de los arrendadores respecto al instrumento (DIPRES, 2019). Dado estos resultados, MINVU ha trabajado en los últimos años en corregir las falencias identificadas, así como en impulsar nuevos instrumentos para el desarrollo de oferta para arriendo. En este contexto, el año 2017 suma la Glosa 03¹⁹ en la Ley de Presupuesto de la Nación, que permite entregar subsidios de sus programas habitacionales a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, para la construcción, transformación o mejora de viviendas destinadas al arriendo a favor de los beneficiarios del D.S. N°52. Una de las experiencias desarrollada con este mecanismo corresponde a la llamada “Inmobiliaria Popular” en la comuna de Recoleta, donde a través de su Corporación Municipal se desarrollaron y actualmente administran 38 viviendas para arriendo²⁰. Otro ejemplo del empleo de esta glosa es en la generación de oferta de vivienda para arriendo protegido en terrenos públicos bien localizados al alero del Programa de Regeneración de Áreas Centrales de MINVU, con experiencias en las comunas de Valparaíso, Valdivia y Talca (Bresciani et al.,2021).

No obstante, una tensión identificada en estas iniciativas es el financiamiento, dado que el origen de los recursos es distinto al fin último que siguen estos programas, es decir, los programas de arriendo se financian con recursos de los programas habitacionales regulares, los cuales fueron concebidos para la adquisición de vivienda en propiedad. Por ello, no es posible garantizar seguridad de tenencia en arriendo (se concibe como una solución transitoria con un tiempo máximo del beneficio), ni elevar estándares de calidad de la vivienda para volverlas más atractivas respecto a las soluciones en propiedad. Sumado a lo anterior, al depender del empleo de una glosa presupuestaria, estas iniciativas quedan supeditadas a la voluntad de las autoridades de turno (llamados especiales), y el no contar con una línea presupuestaria propia, impide avanzar en un marco regulatorio que entregue garantías a diversos actores para la provisión de oferta para arriendo asequible, además de generar la institucionalidad para su administración²¹.

¹⁷ Bolsa de 170 UF, cada cuota mensual no puede ser mayor a 4,2 UF, no obstante, en los últimos llamados se permitió aumentar el monto en algunas regiones.

¹⁸ La vivienda debe tener recepción municipal, además de un mínimo de tres recintos. Esto, considerando que el subsidio inicialmente no se entregaba a hogares unipersonales o parejas sin hijos (luego se realizaron excepciones con los adultos mayores). La mayoría de la oferta dentro del rango de precios responde a tipologías de estudio, o piezas para arriendo.

¹⁹ Glosa 03 de Vivienda asociada al subtítulo 33, ítem 01, letra j), de la Ley de Presupuestos del sector público del año 2017.

²⁰ Durante ese año (2017), también se asignaron recursos para iniciativas en las comunas de Independencia y Santiago, por un total de 91 viviendas, mientras que el 2018 se adjudicaron 116 viviendas en las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío y la Araucanía (Bresciani et al.,2021).

²¹ Para mayor detalle respecto a los aspectos normativos, revisar documentos de Bresciani et al., 2021; Link et al.,2019; Centro de Políticas UC, 2018, detallados en la bibliografía.

3. Metodología

La metodología empleada corresponde a un análisis de experiencia comparada internacional de políticas habitacionales de arriendo asequible. El análisis se realiza en función de los distintos aspectos involucrados para la generación de esta oferta (actores, financiamiento, valor de arriendo), y la organización de su demanda (criterios de elegibilidad y priorización). Se emplea como principal fuente de información los datos proporcionados por la Unidad de Vivienda de la OCDE²², más la revisión de fuentes secundarias. Una de las limitaciones, es que la muestra sólo considera a los países de la OCDE más la totalidad de los países de la Unión Europea, por lo que pueden existir aspectos culturales propios de los países latinoamericanos que no estén presentes en el análisis, además, la base presenta carencias en la profundidad con la que aborda algunos de los temas de interés de este análisis. Parte de estas limitaciones se subsanan con la revisión de estudios y fuentes secundarias relacionadas a políticas, más iniciativas nacionales con vocación semejante a la materia de interés.

Antecedentes generales

No existe una única definición o tipología de vivienda para arriendo social, no obstante, en la muestra de países analizados se emplea como definición “viviendas para arriendo residencial proporcionadas a precios inferiores al de mercado, y asignadas acorde a reglas específicas en vez de mecanismos de mercado” (OCDE, 2022). En términos generales, estas políticas buscan que no se empleen más del 25-30% de los ingresos del hogar en arriendo, y está dirigida a la población de menores ingresos y/o vulnerabilidad, aunque también puede considerar población de ingresos medios.

En los Países Bajos, Austria y Dinamarca, este tipo de vivienda representa un sector clave en el mercado de vivienda, con una participación superior al 20%, mientras que en países como el Reino Unido, Francia y Finlandia su presencia en este mercado es moderada. No obstante, en la mayoría de los países de la muestra, la participación en el mercado es inferior al 10%, siendo un 7% el promedio de los países de la OCDE. En España y Colombia es una política incipiente, con porcentajes de participación inferiores al 2%, mientras que en Chile prácticamente no existe stock de viviendas para arriendo social, situación que se repite en países como México, Costa Rica, Grecia, Suecia y Turquía.

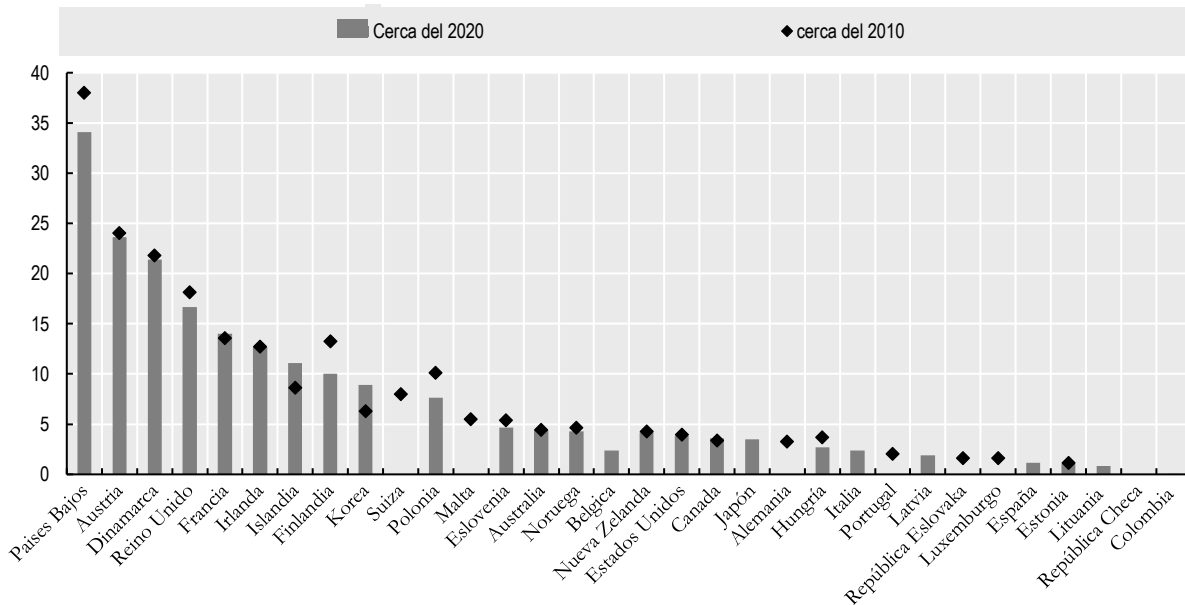
Actores en la provisión de oferta y financiamiento

Respecto a la provisión de vivienda para arriendo asequible, en la mayoría de los países coexisten distintos actores en su generación. No obstante, la tendencia actual apunta hacia la disminución de la provisión pública y

²² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, posee una línea de investigación de programas de vivienda para arriendo social, con el fin de apoyar a los países en la generación de este tipo de políticas.

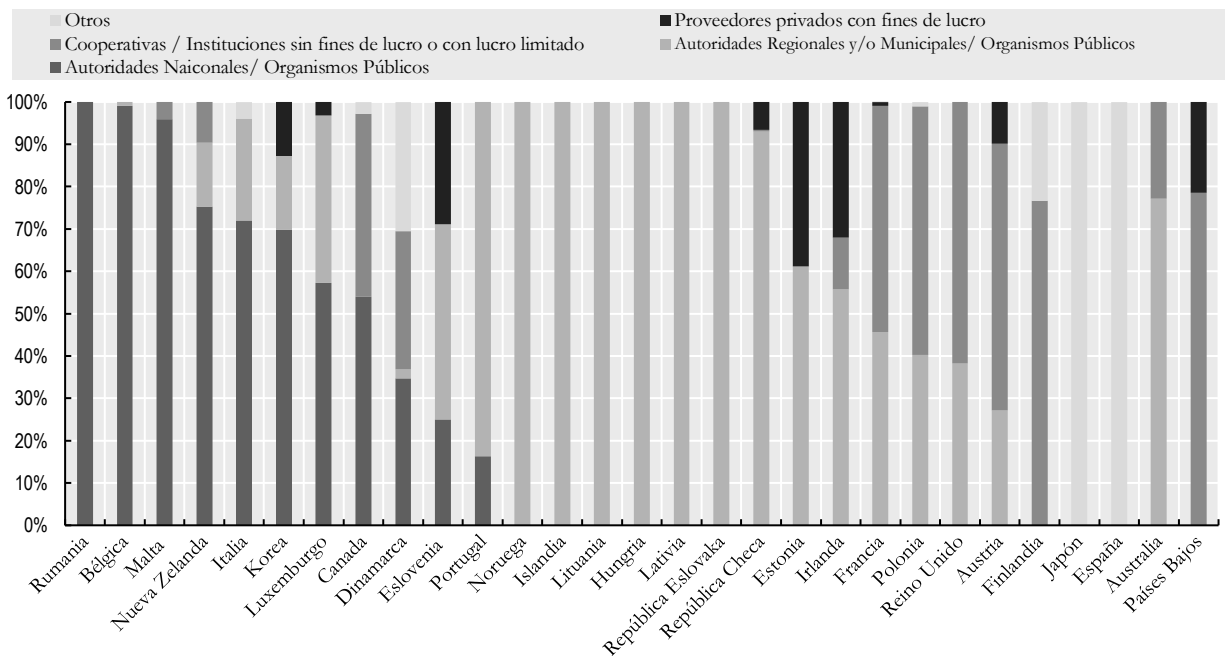
su externalización a instituciones privadas sin fines de lucro, como Cooperativas y Agencias de Vivienda, aunque también existen países donde privados con fines de lucro pueden participar de este mercado. En la mayoría de los casos, existe mixtura respecto al tipo de proveedores, como se aprecia en la figura n°2.

Figura N°1: Stock de viviendas para arriendo asequible, % del parque total de viviendas (2010-2020)



Fuente: OCDE “Affordable Housing Database”. Indicador PH4.2.3

Figura N°2: Stock de viviendas para arriendo asequible según tipo de proveedor



Fuente: OCDE “Affordable Housing Database”. Indicador PH4.2.2

En cuanto al financiamiento de esta oferta habitacional, los recursos públicos suelen estar destinados principalmente a: la provisión directa mediante transferencias a los gobiernos locales, quienes poseen y administran la oferta; apoyos a proveedores no gubernamentales, como Subsidios (Alemania, Francia, y en Estados Unidos sólo para las Agencias Públicas de Vivienda); incentivos tributarios (Australia, Estados Unidos, Francia); así como préstamos de la banca privada (Reino Unido) con garantía estatal (Países Bajos), préstamos estatales a tasas preferenciales (Francia), y la entrega a menor precio de suelo público o su concesión para el desarrollo de proyectos de arriendo social.

Figura N°3: Mecanismos de financiamiento público para generación de stock de vivienda asequible

Proveedores públicos	Proveedores no públicos	Proveedores públicos y no públicos
<ul style="list-style-type: none"> · Transferencias a Gobiernos Locales, quienes poseen y administran la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> · Subsidios. · Incentivos tributarios. · Préstamos de la banca privada con garantía estatal. · Préstamos estatales a tasas preferenciales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Subsidios de arriendo focalizado en la población de menores ingresos y vulnerabilidad. · Entrega o concesión de suelo para el desarrollo de proyectos para arriendo social.

Fuente: Elaboración propia

También existen mecanismos de financiamiento privado, tales como: incentivos y obligaciones en la norma urbana, como entrega de recursos por mitigaciones urbanas (Reino Unido); aporte obligatorio de los empleadores (Francia). Sumado a lo anterior, en la mayoría de los casos existen subsidios de arriendo para la población de menores ingresos o vulnerabilidad, tanto para emplearlos en viviendas de origen público como privado.

Acorde a lo planteado por la OCDE en esta materia, pareciera no existir correlación directa entre el nivel de gasto estatal²³, y el tamaño del sector de vivienda social para arriendo, lo que se podría explicar por el stock ya existente en estos países, además de los distintos mecanismos de financiamientos que se han ido creando para la generación de esta oferta. Por ejemplo, los Países Bajos presentan el mayor porcentaje de viviendas para arriendo asequible, pese a la inexistencia de apoyo público para su provisión desde 1995, sin embargo, existe un sistema de garantías respaldado por el gobierno central que permite a las agencias de vivienda obtener créditos a tasas bajas, además de la existencia de subsidios de arriendo. Así también, en otros países los proveedores recurren a empresas privadas para acceder a capital, ya sea utilizando el valor de sus acciones para solicitar préstamos, o, mediante venta de bonos en el mercado de capitales como ocurre con las grandes Asociaciones

²³ Nueva Zelanda es el país con el porcentaje más alto de apoyos para viviendas de arriendo social (0,35% del PIB) basado en gasto desde el gobierno central, seguido de Australia y Austria (0,26% y 0,25% del PIB) que lo cofinancian entre distintos niveles de gobierno al igual que en Estados Unidos (0,21% del PIB) y Francia (0,20%) desde el gobierno nacional. No obstante, este indicador no considera subsidios de arriendo, exenciones tributarias, ni beneficios por valor de suelo y/o normativa urbana.

de Vivienda.²⁴

En cuanto al cálculo del valor del arriendo, los países emplean distintas formas y en algunos casos se consideran una combinación de factores. Los principales criterios utilizados corresponden a: ingresos del hogar (17 países); valor de mercado de la vivienda (13); características de la vivienda y ubicación (11); costos para permitir la recuperación de la inversión en el largo plazo (10 países).

Organización de la demanda

Respecto a los requisitos para acceder a este tipo de vivienda, de los 33 países analizados, el nivel de ingresos es el criterio más utilizado para determinar la elegibilidad (26 países); por lo general se define un ingreso máximo, pero también hay países que solicitan un ingreso mínimo, como Francia, Australia (donde además se pide ausencia de deuda por arriendo) o el Reino Unido (donde cada gobierno local define si exigirlo o no); en otros casos se establecen umbrales de ingresos más altos para promover mayor mezcla social (Dinamarca, Finlandia, Francia); o contar con empleo (Colombia, Eslovenia). Ser ciudadano o residente permanente también suele ser un criterio de elegibilidad (21 países), aunque existen países con excepciones para refugiados (Noruega, Italia) y cuotas para migrantes; otro criterio identificado es la pertenencia a grupos específicos de la población, como es el caso de la población indígena en Australia y Canadá; o criterios adicionales relacionados con la discapacidad de algún miembro del hogar.

En la mayoría de los países con trayectoria de vivienda para arriendo social, la política ha cambiado de un enfoque universal a uno residual que opera mediante sistemas de listas de espera. Los principales criterios empleados para la priorización de los beneficiados corresponden a: discapacidad (23 países); situación de la vivienda actual (19); el tiempo que llevan en las listas de espera (14); nivel de ingresos (14); tamaño o composición familiar (14); presencia de adultos mayores (13). No obstante, en muchos países se suman otros criterios determinados por los agentes a cargo de la administración de estas viviendas o los gobiernos locales, como: personas en situación de calle o con riesgo de serlo (Canadá, Francia, Reino Unido); víctimas de violencia doméstica (Estados Unidos, Francia, Malta); trabajadores o estudiantes para promover mixtura social (Dinamarca); entre otros.

Es algunos de los casos estudiados, esta política busca ser una oferta definitiva de vivienda mediante garantías de la tenencia en arriendo, un ejemplo de ello ocurre en Inglaterra, donde luego de un año de prueba, los inquilinos pasan a una modalidad que les permite vivir el resto de sus vidas en la vivienda siempre que cumplan con las condiciones establecidos por contrato (UC, 2018). Así también, existen otras experiencias donde se

²⁴ Mayores detalles en “Vivienda Social: una parte clave de la política de vivienda pasada y futura”, OCDE 2020, y documento del indicador PH4.1 “Public spending on support to social rental housing”, Affordable Housing Database, OECD.

aumenta el valor de arriendo cuando una familia mejore sus ingresos, dado que se promueve la generación de mixtura social en estos conjuntos habitacionales. No obstante, un número mayor de países han avanzado hacia una política más estrictas de focalización, donde se realizan revisiones periódicas para verificar que se mantengan las condiciones de priorización en el tiempo, permitiendo que la autoridad y administración puedan iniciar procedimientos de cierre de contrato de corresponder el caso.

4. Respuestas

A partir del análisis de experiencia internacional de arriendo asequible, a continuación, se presentan propuestas para avanzar hacia una política pública de arriendo asequible en Chile, contrastándose aspectos con el actual programa de Subsidio de Arriendo D.S. N°52.

Financiamiento y actores en la provisión y administración de oferta

Una política de arriendo social debe desarrollarse a partir de un doble esquema de financiamiento, por una parte, mediante subsidios a la demanda para garantizar el acceso a los grupos que no pueden acceder a un arriendo en el mercado privado, y por otro, a través de la generación de incentivos para la provisión de oferta de vivienda con un valor de renta inferior al de mercado.

Cabe señalar que el actual D.S. N°52 es un subsidio a la demanda, cuyo diseño excluye a la población que obtiene ingresos de manera informal, dejándolos fuera de las posibilidades de cobertura (DIPRES, 2019), lo que resulta contraproducente considerando que esta situación se presenta en mayor proporción en los grupos de menores ingresos. Se propone avanzar hacia un sistema de subsidio para los grupos de menores ingresos (40% según RSH) proporcional al nivel de ingresos del grupo familiar (a diferencia del subsidio actual que posee un monto máximo fijo), procurando que el valor desembolsado por las familias para arriendo no supere el 25-30% de sus ingresos, y considerando el pago de hasta el 100% del costo de arriendo en los casos que así lo ameriten, como ya ocurre por ejemplo, en el Programa Vivienda Primero para personas en situación de calle del MDSyF²⁵. Así también, el actual subsidio de arriendo debiese continuar perfeccionándose hacia los grupos medios, hasta que se genere un stock de viviendas de arriendo asequible suficiente para esta población.

Respecto a la provisión de viviendas para arriendo asequible, un aspecto clave para la generación de una política

²⁵ Este programa se ejecuta mediante concursos públicos donde instituciones públicas o privadas sin fines de lucro se adjudican la gestión y administración de viviendas para que habiten personas mayores de 50 años, que se encuentran superando la situación de calle. El beneficio se entrega por 36 meses, con posibilidad de renovación, a la fecha atiende a 503 personas en 250 viviendas.

robusta tiene relación con la incorporación de actores y su regulación para este fin, por ello se propone la diferenciación de roles; por un lado, el de la provisión de viviendas, y por otro, el de su administración y mantención.

Respecto a la provisión, la política actual ha comenzado a subsidiar a instituciones públicas (Gobiernos Locales) o privadas sin fines de lucro, mediante el empleo de la Glosa 03²⁶. Se propone sumar al sector privado (con y sin fines de lucro) en la generación de esta oferta, por ejemplo, mediante estímulos normativos y concesiones de suelo público. Para ello, resulta de especial interés el empleo de la ley 21.450²⁷ promulgada recientemente, donde se promueve, entre otras cosas, la generación de incentivos en la normativa urbana a cambio de porcentajes de viviendas de interés público²⁸ en sectores con buena accesibilidad a bienes y servicios urbanos relevantes, lo que podría traducirse en un aumento de la densidad para desarrolladores inmobiliarios en sectores bien localizados, a cambio de cuotas de viviendas para arriendo social. En esta misma dirección, también resulta de interés potenciar una línea para arriendo asequible en el Programa de Integración Social D.S.19, el cual propicia el desarrollo de proyectos inmobiliarios privados con mixtura social. Sumado a lo anterior, se propone considerar incentivos tributarios para desarrolladores de oferta de vivienda para arriendo, por ejemplo, en Australia²⁹ se aplican a cambio de viviendas con valores de arriendo inferiores a los de mercado a lo menos en un 20%, durante 10 años, es decir, las viviendas deben cumplir un rol social al menos 10 años para obtener este beneficio (Estudio UC, 2018). Sumado a lo anterior, se propone estudiar mecanismos de créditos con garantía estatal (como ocurre en los países bajos) tanto para el desarrollo de viviendas para arriendo social por instituciones sin fines de lucro, como para cooperativas de viviendas que entreguen a cambio unidades para arriendo, tal como ocurre en países como Canadá, e inclusive considerar que personas naturales puedan arrendar sus inmuebles para este fin.

En cuanto a la administración de las viviendas para arriendo asequible, estudios recomiendan su externalización a instituciones privadas sin fines de lucro, proponiéndose la creación de figuras tales como Asociación de Administradoras de Arriendo y Organizaciones de Administración de Acuerdo Mutuo, estas últimas creadas

²⁶ El Mívu a través de los Serviu podrá otorgar subsidios de los Programas Habitacionales vigentes a través de llamados especiales, a personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro, que tengan por objeto construir o mejorar viviendas o transformarlas en residencias multifamiliares, las que serán destinadas en todos los casos al arrendamiento a personas beneficiarias del D.S. N°52.

²⁷ Ley de “Integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional”, promulgada el 12 de mayo del 2022.

²⁸ “Las viviendas de interés público corresponden a aquellas viviendas destinadas a hogares que, en atención a su condición de vulnerabilidad socioeconómica o derivada de otros factores, requieren apoyos estatales u otras medidas de colaboración o impulso que les permitan acceder a una solución habitacional adecuada, sea ésta temporal o definitiva. En esta categoría se encuentran tanto los proyectos que financie impulsen o fomenten el Ministerio mediante los programas habitacionales, como también aquellos proyectos destinados a la población referida en el inciso precedente que sean impulsados por cooperativas de vivienda, personas jurídicas sin fines de lucro o por otros órganos de la Administración del Estado, en el marco de sus funciones y competencias” (ley 21.450)

²⁹ Programa Nacional de Asequibilidad del Alquiler (National Rental Affordability Scheme).

para administrar viviendas sociales en nombre de los Gobiernos Locales, cumpliendo objetivos de desempeño para recurrir a recursos gubernamentales (UC, 2018). Dicho esto, a continuación, se presentan las ventajas y desventajas de los distintos actores que podrían participar en este mercado, dependiendo de su origen y la naturaleza de la propiedad de los inmuebles a administrar.

Figura N°4: Actores para administrar viviendas de arriendo social; ventajas y desventajas

	Administración pública	Administración privada sin fines de lucro / Sociedad civil	Administración privada
Propiedad pública	(+) Atención vulnerabilidad. (+) Complementariedad con otros programas del Estado. (-) Carga financiera arcas públicas. (-) Deterioro por falta de recursos para mantención.	(+) Atención vulnerabilidad y especialización social. (+) Establecimiento incentivos o condicionamientos de pago por cumplimientos de metas. (-) Fondos públicos pueden resultar insuficientes para atraer proveedores de calidad. (-) Requiere fiscalización y evaluación rigurosa de los costos del personal administrativo.	(+) Organizaciones especializadas eficientes en la administración. (+) Establecimiento incentivos o condicionamientos de pago por cumplimientos de metas. (-) Fondos públicos pueden resultar insuficientes para atraer proveedores de calidad. (-) Selección población menos vulnerable. (-) Giro hacia margen de ganancias puede afectar cantidad y calidad de servicios (-) Requiere fiscalización y evaluación rigurosa.
Propiedad privada		(+) Incentivo a mantener buena administración para viabilidad financiera del proyecto. (+) Mayor probabilidad de promover mixtura social en los proyectos (no sólo vulnerables). (+) Levantamiento de recursos. (+) Mayor probabilidad de contar con programas sociales para residentes. (-) Riesgo evitar casos de mayor vulnerabilidad para facilitar tareas de administración.	(+) Incentivo a mantener buena administración para viabilidad financiera del proyecto. (+) Mayor probabilidad de promover mixtura social en los proyectos (no sólo vulnerables). (-) Riesgo evitar casos de mayor vulnerabilidad para facilitar tareas de administración. (-) Menor incentivo a generar programas de apoyo a los residentes.

Fuente: Desarrollo propio en base a informe del Centro de Políticas Públicas UC, 2018

Organización de la demanda

La evidencia internacional da cuenta de la importancia de promover mixtura social en los complejos habitacionales destinados para arriendo asequible, disminuyendo así las probabilidades de que ocurran procesos de guetización y estigmatización de la población que en ellos reside. Dicho esto, se propone generar reglas de porcentajes máximos o mínimos de población vulnerable, dependiendo del origen de la oferta de arriendo social, así como lineamientos de priorización de la demanda. Por ejemplo, en aquellos inmuebles de propiedad y administración pública, que la población bajo la línea de la pobreza no sea mayor al 70% del stock de viviendas. Así también, respecto a aquella oferta correspondiente a cuotas de viviendas para arriendo social en desarrollos

inmobiliarios, se propone priorizar el acceso a estas con criterios relacionadas a las características del hogar, como podrían ser familias con jefatura femenina, víctimas de violencia doméstica u otros criterios de vulnerabilidad, con el fin de dar acceso a esta población a los servicios y bienes públicos que promueven estos conjuntos habitacionales. Así también, al momento de priorizar, se recomienda tener en consideración o generar cuotas para casos sociales, independiente del estado de residencia de quienes componen el núcleo familiar (como población migrante con niños o miembros gestantes).

Respecto a la organización de la población beneficiada con la política de arriendo asequible, se propone: 1) la generación de planes de Gestión Social para los beneficiarios de estos programas, donde se trabajen colectivamente los deberes y derechos relacionados a la vida en comunidad, y así disminuir las probabilidades de problemas de convivencia y administración de las viviendas destinadas o con cuotas para este fin; 2) considerar en los contratos de administración, la realización de programas sociales para los habitantes de estos conjuntos, para alcanzar su inclusión social.

5. Conclusiones y extensiones

En nuestro país, acceder a una vivienda cada día se vuelve más difícil, incluso para las familias de medianos ingresos, así también, los ciudadanos cada vez son más exigentes respecto a su localización y calidad, producto del nivel de desarrollo alcanzado por nuestra sociedad. En este escenario, una política de arriendo asequible viene a dar respuesta a aquella población que no puede acceder a una vivienda en arriendo bajo las reglas del mercado, o no anhela la propiedad de esta (como podrían ser los adultos mayores), convirtiéndose en una estrategia más para combatir la crisis habitacional que enfrenta nuestro país. Así también, la construcción de su stock podría convertirse en un estímulo financiero contra cíclico para enfrentar la crisis económica actual.

La experiencia internacional da cuenta que las familias pueden cambiar sus preferencias, si las unidades para arriendo ofrecen mejores condiciones de localización y/o calidad respecto a la vivienda social en propiedad. Para impulsar esta oferta habitacional, es preciso avanzar hacia una política que entregue garantías tanto a la población que la demanda (regulación de arriendo), como a los actores involucrados en su provisión, administración y mantención. Para su sostenibilidad financiera, es imprescindible generar los estímulos necesarios para incorporar al sector privado y la sociedad civil como actores relevantes en la provisión y administración de este stock habitacional. Así también, desde una perspectiva de sostenibilidad social, la política debe avanzar hacia una coordinación con los programas que ofrecen los subsistemas de protección social en

nuestro país³⁰, para acercar la oferta de prestaciones y servicios que ofrece el Estado a la población de menores ingresos y/o vulnerabilidad que reside en estos proyectos habitacionales, en pos de superar su condición de pobreza y lograr la inclusión social. El rol de los Gobiernos Locales es determinante en la planificación e implementación de la política.

Como se ha señalado, la experiencia internacional es profusa respecto a los modelos, alcances, limitaciones y resultados de este tipo de política. Dada la envergadura de este estudio, quedan una serie de aspectos a desarrollar y profundizar, tales como: definiciones de la política de arriendo (pro-arrendador v/s pro arrendatario); regulación del arriendo para evitar efectos indeseados, como podría ser el alza de los valores de mercado producto de la inyección de subsidios a la demanda; mecanismos para concesionar suelo público o mantener la propiedad pública de este en el desarrollo de viviendas de interés social, y así evitar procesos especulativos relacionados al mercado de vivienda; la regeneración del stock actual de vivienda social y su reconversión a viviendas para arriendo asequible, así como la transformación de edificaciones comerciales o de oficinas³¹ para este fin; mecanismos para lograr la viabilidad financiera de actores distintos al Estado que participen de la provisión y administración de estas viviendas; estimación de los costos de una política de estas características, indicadores de seguimiento y evaluación; entre otros aspectos que se deben profundizar.

³⁰ Revisar apéndice.

³¹ Parte de los efectos de la pandemia por COVID 19, tiene relación con el gran porcentaje de oficinas y recintos comerciales desocupados, producto del comercio on-line y la incorporación del teletrabajo.

Apéndice

Subsistemas de Protección Social en Chile

La ley 19.949 (2004) estableció el Sistema de Protección Social “Chile Solidario” para familias en situación de extrema pobreza, este consideró acciones y prestaciones tales como: apoyo psicosocial, subsidios (familiar, de retención escolar, agua potable y alcantarillado), y pensión básica de vejez o invalidez. En el año 2009 se crea el Sistema Intersectorial de Protección Social (ley 20.379) e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”. En esta ley se estableció que el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) es un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran una acción concertada de dichos organismos para acceder a una mejor calidad de vida.

El SIPS está compuesto por distintos subsistemas, entendiéndose estos como el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias, en situación de vulnerabilidad económica.

En el año 2012 la ley 20.595 crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer. Uno de los objetivos de esta ley, es la creación del Subsistema de Protección y Promoción Social “Seguridades y Oportunidades” (SSyOO), destinado a personas y familias vulnerables por encontrarse en situación de pobreza extrema, promoviendo el acceso a mejores condiciones de vida. Este Subsistema forma parte del SIPS (ley 20.379) y reemplaza a “Chile Solidario”, se establece que el acceso es para personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema (definiéndolas como aquellas cuyo ingreso per cápita es inferior al necesario para cubrir sus necesidades alimentarias), sumando además a las familias o personas en situación de vulnerabilidad por alguna de las siguientes condiciones: a) Tener 65 o más años, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza; b) Personas en situación de calle mayores de edad; c) Menores de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad (también serán beneficiados los cuidadores de tales menores).

El Subsistema SSyOO establece que éste debe contribuir a la inclusión social por medio de tres acciones: 1) Reducción de brechas en el ejercicio de derechos; 2) Fortalecimiento capacidades individuales, familiares y comunitarias; 3) Facilitación de la inserción social, y así lograr la inclusión social. Para el logro de estos objetivos, el Subsistema posee 3 componentes: 1) Acompañamiento psicosocial y sociolaboral, conformado por el Programa Eje que sigue la trayectoria de los/as participantes mediante la evaluación y logros alcanzados; 2) Transferencias monetarias corresponde a un conjunto de bonos, condicionados y no condicionados, a los que

las familias y personas que participan pueden acceder; 3) Servicios y prestaciones sociales, el cual busca apoyar la participación de las personas y familias a los servicios, prestaciones y programas de la oferta intersectorial, mediante la elaboración de convenios que garanticen la atención de los usuarios del Subsistema. Los programas del componente de Oferta se organizan en torno a dimensiones basadas en las definiciones generales de la Matriz de Bienestar de los Programas del SSyOO, entregando servicios, prestaciones y/o programas en las áreas de: trabajo, vivienda y entorno, salud, educación, familia y comunidad.

Bibliografía

1. Ana M. Novoa, Jordi Bosch, Fernando Díaz, Davide Malmusi, Mercè Darnell, Carme Trilla, “El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda”, *Gaceta Sanitaria*, Volume 28, Supplement 1, 2014, Pages 44-50, <<[click](#)>>
2. Ankur Singh, Lyrian Daniel, Emma Baker, Rebecca Bentley, “Housing Disadvantage and Poor Mental Health: A Systematic Review” ,*American Journal of Preventive Medicine*, Volume 57, Issue 2, 2019, 262-272, <<[click](#)>>
3. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2022), Ley 21.450 “Aprueba ley sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional”, mayo. <<[click](#)>>
4. Bogolasky, Francisca; López, Rosario; Mora, Pía (2021), “Crisis de acceso a la vivienda y mecanismos de promoción del arriendo en Chile: tendencias y desafíos para la consolidación de una Política de Arriendo”, *Revista de Trabajo Social*, Pontificia Universidad Católica de Chile, número 95. <<[click](#)>>
5. Bresciani, L. E., Gil, D., Link, F., Rasse, A., Ruiz-Tagle, J. (2021). “Arriendo asequible en Chile: propuestas para implementar un sistema de vivienda basado en el bienestar social”. *Temas de la Agenda Pública*, 16(146), 1-16. Centro de Políticas Públicas UC. <<[click](#)>>
6. Cáceres-Seguel, César. (2017). Vivienda social periurbana en Santiago de Chile: la exclusión a escala regional del trasurbanita de Santiago de Chile. *Economía, sociedad y territorio*, 17(53), 171-198. <<[click](#)>>
7. CENTRO POLÍTICAS PÚBLICAS UC (2018) “Estudio comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo”, Informe 2 <<[click](#)>>
8. CENTRO POLÍTICAS PÚBLICAS UC (2018) “Estudio comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo”, Informe 3 <<[click](#)>>
9. CENTRO DE POLÍTICAS UC, Seminario “Administración de arriendo asequible, evidencia internacional y propuestas para Chile”, 2018 <<[click](#)>>
10. Centro UC Políticas Públicas; Déficit cero (2022), “Déficit habitacional: ¿cuántas familias necesitan una vivienda y en qué territorios?, Boletín 1, abril. <<[click](#)>>
11. Dirección de Presupuestos (2019), “Resumen ejecutivo. Evaluación focalizada del ámbito de diseño programa Subsidio al Arriendo. <<[click](#)>>
12. Hojman, Daniel (2016), “Segregación y subdesarrollo”, COES opinión, 6 de abril. <[click](#)>
13. Link, F., Valenzuela, F., Marín-Toro, A. (2019) “Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social”, *Temas de la Agenda Pública*, 14 (114). Centro de Políticas Públicas UC. <<[click](#)>>

14. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2018), “Déficit habitacional CASEN 2017, análisis previo de resultados”, octubre. <<[click](#)>>
15. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2021), “Déficit habitacional CASEN en pandemia 2020: resultados y notas metodológicas”, Centro de Estudios de Ciudad y Territorios, agosto. <<[click](#)>>
16. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estadísticas Habitacionales, Subsidios. <<[click](#)>>
17. Muñoz, Claudia (2018), “Requerimientos de vivienda: Comparación metodologías utilizadas por Mideplan”, documento n°11, Departamento de Estudios, División Social. <<[click](#)>>
18. Naciones Unidas, Asamblea General (2018) “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile” <<[click](#)>>
19. Naciones Unidas, Asamblea General (2018), “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”. <<[click](#)>>
20. OECD (2020), “Social housing: A key part of past and future housing policy”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris. <<[click](#)>>
21. OECD, Políticas Públicas hacia la vivienda asequible, Indicadores <<[click](#)>>
22. OECD Affordable Housing Database (2022) “PH4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing”, march. <<[click](#)>>
23. OECD Affordable Housing Database (2022) “PH4.2 Social Rental Housing Stock”<<[click](#)>>
24. OMS 2018, “Directrices de la OMS sobre vivienda y salud” <<[click](#)>>
25. Reyes, Tatiana. (2014). “Segregación residencial y criminalidad: evidencia empírica para Chile”, Universidad de Chile, Tesis. <[click](#)>
26. Rodríguez, Alfredo, & Sugranyes, Ana. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". EURE (Santiago), 30(91), 53-65. <<[click](#)>>
27. Ruiz-Tagle, J., Valenzuela, F., Czischke, D. K., Cortés Urrea, V. A., Carroza, N., & Encinas, F. (2021). “Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile”. En I. Irarrázaval, E. Piña, & I. Casielles (Eds.), Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas 2020 (pp. 145-172). (Concurso Políticas Públicas 2020). Pontificia Universidad Católica de Chile. <<[click](#)>>
28. Salcedo, R. (2010). The last slum: moving from ilegal settlements to subsidized home ownership in Chile. *Urban Affairs Reviews*, 46(1), p.90-118. <[click](#)>
29. Selman, Javiera (2021), “Rental voucher programs in middle income countries: quasi-experimental evaluation of the Chilean rental Subsidy”, Noviembre <<[click](#)>>
30. Servicio jesuita migrante (2020), “Acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la población migrante en Chile” <<[click](#)>>

31. Techo, Fundación Vivienda (2021), “Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021), CES, marzo.
<<[click](#)>>
32. Vera, Felipe; Wainer, Laura Sara (2018) “Vivienda ¿qué viene? Atributos para re-imaginar la vivienda de las próximas décadas” en Vivienda ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad, monografía Banco Interamericano de Desarrollo <<[click](#)>>