



## **Aplicación de la figura de Asociaciones de Vivienda en las políticas de arriendo social en Chile**

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

**Alumno: Santiago Fernández Daudet  
Profesor Guía: Oscar Landerretche**

**Santiago, octubre 2022**

## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de vivienda promovidas desde el Estado a partir de la dictadura militar han descansado principalmente en la entrega de vivienda en propiedad, mediante la generación de subsidios a la demanda bajo el supuesto de que, aumentando la capacidad de pago de los hogares mediante un aporte público, éstos serán capaces de ingresar y competir en el mercado formal de vivienda. En ese sentido, el Estado ha adoptado un rol principalmente subsidiario, entregando un papel protagónico al sector privado en la provisión de soluciones habitacionales, en el marco de un mercado de suelo desregulado (Bogolasky, López & Mora, 2021)

A pesar de su documentada efectividad en reducir el déficit habitacional, las políticas habitacionales de subsidio a la demanda tuvieron como consecuencia una proliferación de extensos conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades, los que se caracterizaban por contar con viviendas pequeñas, de baja calidad constructiva, en entornos sin completa urbanización, con escaso equipamiento y limitada conectividad con el resto de la ciudad, que con el tiempo, dieron origen a guetos, territorios segregados y estigmatizados marcados por la inseguridad, violencia y el abandono (Aravena, De Gregorio y Poduje, 2013)

A partir de la década del 2000, se han creado diferentes instrumentos para intentar corregir los problemas asociados al stock habitacional existente, y otros se han introducido con el fin de prevenir la generación de nuevas situaciones de segregación socio residencial. Ejemplo de esto son los proyectos de integración social apoyados con el DS19 (Bogolasky, López & Mora, 2021). Sin embargo, no fue hasta el año 2013 que surge en Chile la primera política habitacional de arriendo, el comúnmente llamado Subsidio de Arriendo DS N°52, a pesar de ser una política ampliamente utilizada de forma complementaria a las políticas de tenencia en propiedad en gran cantidad de países desarrollados.

Dicha política, que está destinada a dar una solución habitacional transitoria, a familias pertenecientes hasta el 70% más vulnerable de la población nacional, no ha tenido los resultados esperados, lo que queda reflejado por una tasa de activación de solo el 40% (MINVU, 2021). Tanto problemas en la demanda como en la oferta de arriendo impiden que el subsidio de arriendo cumpla con algunos de sus objetivos declarados, tales como incentivar la movilidad residencial hacia mejores barrios o aumentar la probabilidad de acceder a programas de vivienda en propiedad (Bresciani et al, 2021).

El contexto de crisis habitacional actual obliga a avanzar en la creación de nuevos mecanismos, cimentando una política más amplia de arriendo, que considere tanto la demanda como la oferta de vivienda, sea capaz de articular diversos actores y entregue ciertas certezas a los agentes involucrados para aumentar la efectividad de esta.

En los últimos años, han surgido en Chile iniciativas que promueven la profundización de las políticas de arriendo en Chile. Por un lado, está el caso de la llamada Glosa 03, incorporada en

la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2017 que autoriza al MINVU a entregar subsidios de los programas vigentes a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro para la construcción, transformación o mejora de viviendas destinadas al arrendamiento a favor de beneficiarios del DS52 (Bresciani et al, 2021), siendo la experiencia de la comuna de Recoleta con la “Inmobiliaria Popular” el principal referente. Por otro lado, existen instituciones como la Fundación Alcanzable, que funcionan como una entidad intermediadora que apoya a los beneficiarios del subsidio de arriendo en la búsqueda de una vivienda que cumpla con sus necesidades a un precio asequible, y que pretende además desarrollar una función de gestión social apoyando a las familias más pobres mientras están arrendando (Fundación Alcanzable, 2022). Este tipo de iniciativas son incipientes en nuestro país, no así en países desarrollados que cuentan con experiencia de larga data sobre modelos de arriendo social con participación de entidades específicamente creadas para estos fines, comúnmente llamadas Asociaciones de Vivienda, que además de funcionar como facilitador de los subsidios de arriendo, tienen un rol en la administración de los arriendos en los proyectos de vivienda, con un foco de ayuda social.

El siguiente trabajo tiene por objetivo principal mostrar, a través experiencias internacionales, el modelo de política de arriendo con participación de Asociaciones de Vivienda, y de esta forma discutir el rol y los desafíos que estas podrían tener en el futuro ante una eventual profundización de las políticas de arriendo en nuestro país. Para cumplir con el objetivo propuesto, el trabajo se estructura de la siguiente forma: en la segunda sección se revisarán algunos antecedentes sobre los beneficios de las políticas de arriendo, el mercado de arriendo en Chile y el funcionamiento de los Subsidio de Arriendo DS N°52 y Glosa 03. En la tercera sección, se describirá la metodología empleada junto con su justificación y limitaciones principales. En la cuarta sección, se mostrarán los resultados de la revisión de literatura, y en la quinta se discutirán a través de los resultados, el rol y los desafíos que tendrían las Asociaciones de Vivienda en Chile. Finalmente, se realizarán las conclusiones.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1. Políticas de arriendo como alternativa a tenencia en propiedad**

La tenencia en propiedad es muy alta en Chile, donde según la encuesta CASEN 2020, un 62% de la tenencia corresponde a propiedad, incluso aumentando marginalmente con respecto a la CASEN 2017. No obstante, la tenencia en arriendo ha ido aumentando su relevancia en el tiempo, alcanzando un 23% en 2020, lo que se traduce en casi 1 de cada 4 hogares.

Los beneficios de la tenencia en propiedad son amplios. Se destacan sobre el resto, la acumulación de riqueza, el arraigo, identidad y redes sociales por permanecer en la misma localización durante largos periodos de tiempo, mayor espacio libre y ubicaciones menos concurridas en promedio, entre otras (Blanco et al, 2014). Sin embargo, también tiene debilidades, las que en muchos casos corresponden a las fortalezas de la tenencia en arriendo.

El arrendamiento depende del ciclo de vida, siendo los jóvenes, y los hogares unipersonales los que más arriendan, lo cual indica que se trata de una opción preferencial para aquellos que quieren gozar de una mayor flexibilidad. Una política de vivienda en arriendo bien diseñada ofrece una alternativa adecuada a las necesidades específicas de estos grupos en cuanto a infraestructura, localización y mantención de redes. Además, resguarda que las soluciones no signifiquen una carga económica desproporcionada para sus usuarios, considerando también un mejoramiento permanente del stock construido, con el objeto de evitar procesos de deterioro y abandono. Por último, las políticas de arriendo favorecen la retención de la propiedad del suelo por parte del Estado, asegurando su uso para vivienda económica en el largo plazo, desincentivando la especulación inmobiliaria del suelo y de esa forma, evitando la expulsión de hogares de menores ingresos desde localizaciones atractivas manteniendo un parque de vivienda económica en sectores bien servidos (Bresciani et al, 2021).

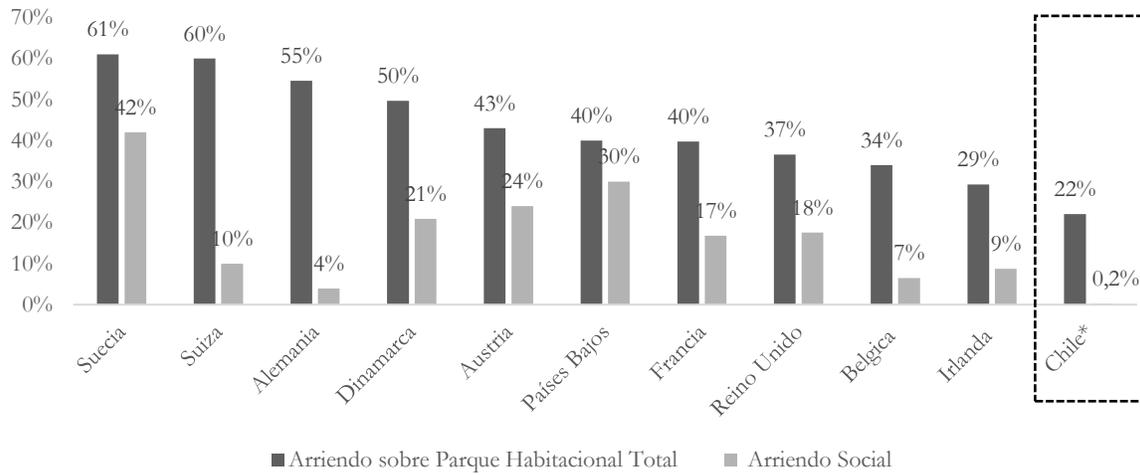
Las políticas orientadas a la tenencia en propiedad no parecen ser la respuesta por sí sola para enfrentar la crisis habitacional en nuestro país. Como referencia, el costo de resolver por esta vía el déficit que había en 2012 en América Latina y el Caribe equivale a casi el 8% del PIB de la región, cifra altamente superior al 1% del PIB que los gobiernos dedican en promedio al desarrollo urbano y la vivienda (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012).

Por otro lado, las soluciones mediante el ciclo de informalidad-regularización, tan común en Latinoamérica, y existente en Chile, tampoco parece ser una manera viable para resolver la crisis habitacional. Esta alternativa resulta ineficiente en términos de la calidad de la solución constructiva, el uso del suelo y el gasto público. Incluso en el caso del suelo adquirido a través de tomas ilegales, el proceso de autoconstrucción requiere capital inicial y fuerza de trabajo especializada. (Miraftab, 1997). Adicionalmente, se suma el problema de la formación de guetos, que, aunque sean objeto de algún programa reparatorio y de mejoramiento, la instalación de infraestructura a posteriori puede ser de tres a ocho veces más costosa que una urbanización planificada (Abiko et al., 2007).

## **2.2. Mercado de arriendo en Chile**

El mercado de arriendo en Chile ha ido ganando terreno en los últimos años, pasando de un 16% en 2006 a un 23% en 2020. Sin embargo, estamos aún lejos del estándar de los países desarrollados. La figura 1 a continuación muestra el porcentaje del mercado de arriendo y de arriendo social de una selección de países OCDE.

**Figura 1: Peso del mercado de arriendo y arriendo social sobre el parque habitacional total, selección países OCDE, 2017**



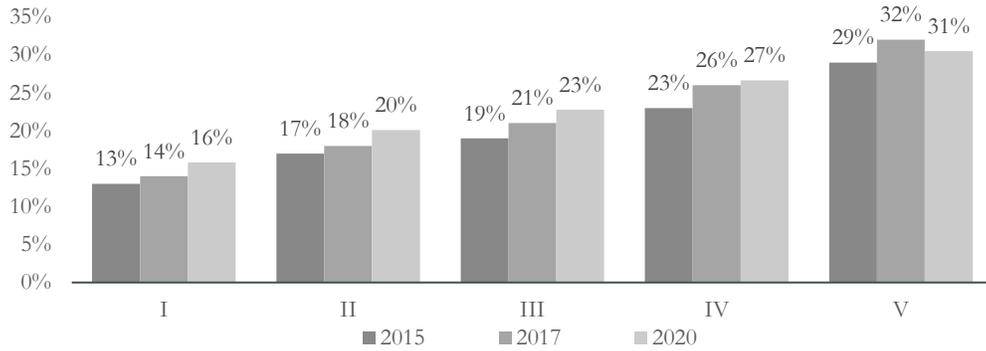
Fuente: Housing Europe Review, 2017 y Casen 2020

\*Estimación de arriendo social en base a subsidios DS52 pagados hasta 2017

En promedio, el mercado de arriendo en estos países sobrepasa el 45% del total del parque habitacional, alcanzando un máximo de 61% en Suecia, seguido de Suiza con un 60%. El tamaño del mercado de arriendo no se condice necesariamente con el porcentaje de arriendo social, donde el máximo es alcanzado por Suecia con un 42%, seguido de Holanda con un 30% del total del parque habitacional. La media del porcentaje de arriendo social en esta muestra es de 18%, sin considerar a Chile.

Al analizar el porcentaje de arrendatarios por quintil de ingresos en Chile (figura 2), se observa que el porcentaje de hogares que arriendan ha aumentado los últimos años en los dos quintiles más pobres, alcanzando un 16% en el quintil 1 y un 20% en el quintil 2. Estas cifras adquieren relevancia al analizar la proporción que el gasto en arriendo tiene sobre el ingreso total de estos grupos. Según Fundación Alcanzable (2022), los hogares del 40% más pobre, gastan en promedio un 38% de su ingreso en arriendo, siendo que la recomendación de la OCDE es que este gasto no supere en 30%.

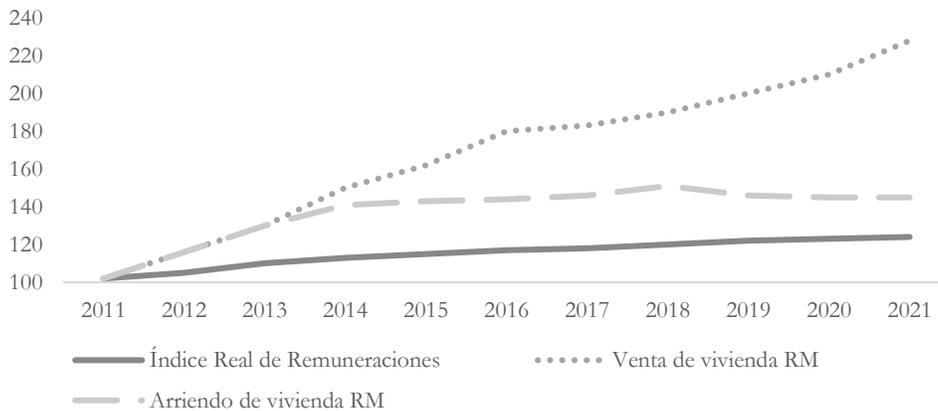
**Figura 2: Porcentaje de hogares arrendatarios por quintil de ingreso, 2015-2020**



Fuente: Casen 2020

El crecimiento sostenido del arrendamiento en Chile se debe en gran medida al aumento de precio de venta de las viviendas en los últimos años con respecto al aumento de los salarios de la población. La figura 3 a continuación muestra la evolución de los precios reales de vivienda en venta y en arriendo comparándola con el índice real de remuneraciones. Se observa un desacople en las tendencias de venta y arriendo a partir del año 2013, donde los precios de venta se disparan.

**Figura 3: Evolución de precios reales de vivienda y remuneraciones, 2010-2021**



Fuente: Fundación Alcanzable, 2022

El aumento en el ingreso es una de las tesis que explican el aumento del valor de las viviendas, considerando que aumenta la demanda. Esto se combina con un aumento en la regulación de uso de suelos a través de Planes Reguladores Comunales (PRC), los cuales limitan la oferta. Sin embargo, se argumenta también que el alza de precios de las viviendas se debe al incremento de la demanda de departamentos como inversión más que para residencia (Larraín & Razmilic, 2019).

### **2.2.1. Caracterización de Oferta y Demanda por arriendo**

Según los datos de la CASEN 2017, los arrendatarios suman 259 mil hogares que arriendan viviendas de 56 m<sup>2</sup> en promedio, de dos o más dormitorios (71%). Dichos hogares pagan en promedio 5,5 UF (180 mil pesos aproximadamente).

Por el lado de la oferta, según la Fundación Alcanzable (2022), las unidades disponibles de menos de 13 UF (monto máximo del subsidio DS52 en la Región Metropolitana) ascienden a 1.184, de los que el 98% corresponde a departamentos de 37,4 m<sup>2</sup> en promedio, de un dormitorio (73%). El valor de arriendo promedio ofrecido alcanza las 11,1 UF (\$362 mil pesos aproximadamente), sin considerar gastos comunes.

Es relevante destacar las diferencias en la distribución espacial de la demanda con respecto a la oferta en la Región Metropolitana para la población del 40% más pobre. Según la Fundación Alcanzable 2022, a pesar de existir una concentración de los arrendatarios en la comuna de Santiago, la demanda se encuentra dispersa en las comunas más populosas tanto de la periferia como comunas pericentrales. Sin embargo, la oferta formal se encuentra centralizada en la comuna de Santiago y Estación Central, siendo esta escasa en el resto de la ciudad.

### **2.3. Subsidio de Arriendo a la Demanda (DS N°52)**

Originado por el Decreto Supremo N°52 de 2014, el Subsidio de Arriendo representa actualmente el programa más masivo de apoyo al arriendo. Según el Artículo 2 del DS N°52, el programa del subsidio de arriendo está destinado a dar una solución habitacional transitoria, a familias pertenecientes hasta el 70% más vulnerable de la población nacional que sean capaces de realizar desembolsos mensuales destinados a copagar una renta de arrendamiento.

El programa exige ciertos requisitos de postulación (que se han flexibilizado en el tiempo) tales como edad, tamaño del hogar, ahorro mínimo de 4 UF, acreditación de ingresos entre 5 y 25 UF, no poseer otro subsidio y no ser propietarios de vivienda. El aporte máximo del subsidio es de 4,2 UF mensuales por concepto de arriendo (4,9 UF en la RM), que pueden usarse en viviendas con arriendos de hasta 11 UF (13 UF en la RM). El subsidio entrega un aporte temporal por un máximo de ocho años, pero si es que se utiliza de manera continua, tiene una duración máxima menor a tres años.

A la fecha, han postulado cerca de 100 mil personas, siendo seleccionadas cerca del 70% de ellas. Sin embargo, uno de sus mayores problemas corresponde a su baja tasa de aplicación, con aproximadamente 40% promedio de uso del subsidio a nivel nacional, y 25% en la Región Metropolitana. Actualmente hay 3.500 subsidios vigentes sin utilizar en la Región Metropolitana.

### **2.3.1. Perfil de beneficiarios**

Según datos administrativos del MINVU 2021, el perfil de los beneficiarios del programa corresponde 83% mujeres, de 32 años en promedio, en un 88% ciudadanos chilenos y se dividen en un 70% en arrendatarios previo al subsidio y 30% en allegados.

El ingreso promedio de este grupo es de \$386.244, teniendo el 70% de las personas más vulnerables (beneficiarios potenciales del DS52) un ingreso promedio de \$528.781. Sin embargo, solo el 2,5% de los beneficiarios pertenece a ese grupo. El 79% de los beneficiarios se encuentran dentro del 40% más pobre, grupo que tiene un ingreso promedio de \$359.919.

El tamaño promedio del núcleo de los beneficiarios es de 2,8 personas, de los que el 55% corresponden a hogares monoparentales y 88% tiene presencia de menores de edad. El 40% habita una vivienda precaria y el 16% vive con hacinamiento crítico (más de tres personas por dormitorio).

### **2.4. Subsidio de Arriendo a la Oferta**

Las escasas iniciativas de desarrollo de oferta de arriendo se han generado a partir de la Glosa 03, incorporada en la Ley de Presupuestos de 2017, que autoriza al MINVU a entregar subsidios provenientes de programas vigentes a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro para la construcción, transformación o mejora de viviendas destinadas al arrendamiento a favor de beneficiarios del DS52. En total son siete los proyectos en todo el país que se han sido beneficiados por medio de la redirección de recursos desde el DS N°1 (Sistema Integrado de Subsidio Habitacional) y desde el DS N°49 (Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda), mediante el recurso de llamados “en condiciones especiales” que ambos decretos contemplan.

La experiencia más mediática es la de la Municipalidad de Recoleta con la llamada “Inmobiliaria Popular”, donde a través de subsidios provenientes del DS N°49, se construyó en un terreno comunal un conjunto de 38 viviendas denominado “Justicia Social I”.

Si bien este instrumento presenta varios problemas, como lo son la redirección de recursos desde otros programas destinados originalmente para la adquisición de viviendas en propiedad, y la no contemplación de terrenos en el monto del subsidio, revela el mecanismo mediante el que es posible aumentar y mejorar la oferta de arriendo social.

### **3. METODOLOGÍA**

La metodología utilizada en este trabajo es de tipo cualitativa, en concreto corresponde a una revisión bibliográfica basada en análisis de datos secundarios. La revisión no tiene por objeto ser exhaustiva, sino que está orientada a describir experiencias de países exitosos en relación a sus políticas habitacionales de arriendo social y profundizar en la figura de administración de arriendos.

Los países seleccionados fueron Reino Unido, Holanda y Francia, debido a su larga trayectoria en políticas de arriendo y a su alta incidencia del mercado de arriendo en el parque habitacional total. Se consideró como fuente de información papers de journals, documentos de trabajo, documentos institucionales y documentos oficiales de los países estudiados, y los idiomas se limitaron a español e inglés.

La metodología se eligió en función al objetivo del presente trabajo, que es analizar la figura de administración dentro de los modelos de políticas de arriendo. La revisión bibliográfica ayuda en primer lugar a mostrar las características de este tipo de organizaciones y, en segundo lugar, describir aspectos institucionales que han sido relevantes en estos países para conseguir los resultados actuales. De esta manera es posible discutir la factibilidad y los desafíos para escalar este modelo en Chile.

Las limitaciones de la metodología se relacionan principalmente a la selección de países, lo que afecta en la generalización de las respuestas encontradas. Sin embargo, dado el formato de este trabajo y el enfoque, se prefirió una muestra de países limitada, escogiéndolos a conveniencia, de manera de realizar la exposición de los argumentos de la forma más clara posible. Para la selección se tomaron en cuenta los casos más emblemáticos de políticas de arriendo en Europa, dada su larga historia y experiencia en solucionar problemas habitacionales para los más pobres.

### **4. RESULTADOS DE REVISIÓN DE CASOS INTERNACIONALES**

#### **4.1. Modelo de administración: Asociaciones de Vivienda**

Tanto Reino Unido, como Francia y Holanda son países con una extensa historia en cuanto al arriendo como alternativa a la propiedad en la tenencia de vivienda y en cuanto a sus políticas habitacionales que se han ido construyendo para responder a las necesidades de su población. Destacan fenómenos migratorios campo-ciudad causados por la industrialización a principios del siglo XX, como es el caso de Reino Unido y al deterioro de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, tanto en su economía como en el parque habitacional que se vio muy afectado producto de los bombardeos. Actualmente Reino Unido cuenta con un 37% de vivienda en alquiler, donde un 18% corresponde a arriendo social, mientras que tanto Francia como Holanda tienen un 40% del parque habitacional en arriendo con la diferencia de que el 30% de las

viviendas en Holanda corresponden a arriendo social, mientras que Francia es el 17% (Housing Europe Review, 2017).

Los conjuntos de viviendas en arriendo son construidos y administrados por una mixtura de instituciones en cada uno de los países en distintas proporciones que han variado significativamente a lo largo del tiempo. Conviven principalmente las instituciones locales o municipales, las instituciones sin fines de lucro y las instituciones con utilidades reguladas. En el caso de Reino Unido el 2018, el 7,0% del stock de viviendas es administrado por autoridades locales, mientras que el 10,5% es administrado por las llamadas Asociaciones de Vivienda, que corresponden a instituciones sin fines de lucro (ISFL) (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2018). En el caso de Holanda, casi la totalidad del stock de arriendo social es administrado por Asociaciones de Vivienda, que también corresponden a ISFL, mostrando una disminución paulatina de las Asociaciones de Vivienda Municipal desde 1990 en adelante (Ouwehand, A. y G. van Daalen, 2002). En el caso de Francia, Los modelos de administración de vivienda social están ligados a varios organismos previamente acreditados por el Estado, donde éste no es directamente propietario de la vivienda. Los órganos que gestionan los conjuntos habitacionales pueden ser oficinas públicas, sociedades anónimas, fundaciones, sociedades cooperativas, sociedades anónimas de crédito inmobiliario y sociedades de economía mixta, las que tienen una rentabilidad controlada de un 4% de su capital y se rigen bajo las reglas de las sociedades anónimas, aunque no están sujetas al mismo tratamiento tributario (Calderón & Hepp, 2019).

La figura de Asociaciones de Vivienda ha sido muy relevante en las políticas habitacionales de arriendo en la historia de Reino Unido y Holanda. Estas se definen como organizaciones privadas sin fines de lucro que proporcionan arriendos de bajo costo a diversos tipos de familias o personas que necesitan un hogar, y en algunos casos con proyectos de acompañamiento para personas con problemas de salud mental, discapacidad de aprendizaje, abuso de sustancias, violencia doméstica, etc. (Calderón & Hepp, 2019).

En el caso de Reino Unido, estas instituciones poseen un perfil distinto a las antiguas administradoras de las viviendas en arriendo ligadas a los municipios. Se caracterizan por tener un enfoque local con vínculos estrechos entre autoridades y arrendatarios; se gestionan desde un comité mixto conformado por residentes, representantes de las autoridades locales, grupos comunitarios, empresarios y políticos y se financian a través del pago de los arriendos y cargos de servicios asociados, que, en caso de existir superávit, se reinvierte en mantenciones o mejoras de las instalaciones.

Las asociaciones de vivienda con el tiempo se expandieron hacia el desarrollo de nuevo stock de viviendas para arriendo, donde han construido alrededor de 50.000 viviendas desde 1988, financiados a través de subsidios o préstamos provenientes del sector privado (Pawson & Fancie, 2003).

En el caso de Holanda<sup>1</sup>, las Asociaciones de Vivienda corresponden a organizaciones independientes que funcionan dentro de un marco legal establecido por el gobierno y que solo operan en interés de la vivienda social, por lo que no están configuradas para lucrar. La base jurídica de estas organizaciones se establece en el Housing Act de 1901, donde además se les brindó la oportunidad de apoyo financiero siempre que trabajaran exclusivamente en interés de la mejora de la vivienda social.

Durante los últimos años, las asociaciones de vivienda se han convertido en instituciones ricas, habiendo recibido un considerable apoyo financiero del Estado. Ahora son organizaciones capaces de llevar a cabo desarrollo de proyectos de vivienda utilizando los recursos acumulados en el sector social. En la actualidad, ya no son subvencionados por el gobierno, sino que operan con recursos propios, siempre dentro del marco legal y en consulta con el gobierno.

El sello distintivo de las asociaciones de vivienda en los Países Bajos es que se proporcionan viviendas a un grupo objetivo muy variado, no solo hogares con bajos ingresos, sino también un amplio grupo de clase media. En 1998, el 55% de las viviendas se arrendaban a familias de bajos ingresos, dejando el restante 45%, a familias de ingreso medio. Para garantizar un stock suficiente de viviendas con renta asequible para las personas de los grupos de ingresos más bajos, existen normas establecidas sobre la renta máxima que un propietario puede pedir y el aumento máximo de la renta cada año. La normativa se aplica a todas las viviendas de alquiler social y privado con un arriendo inferior al monto del subsidio de renta. Las rentas son fijadas mediante un sistema de rating, que entrega más puntos en la medida que la vivienda tenga mayores y mejores prestaciones.

Dependiendo de la composición del hogar, la edad, los ingresos y la renta, las personas reciben determinado subsidio de arriendo. Por lo general, cuanto más bajos son los ingresos y más alta la renta, mayor es el subsidio que recibe un hogar. El objetivo del subsidio de renta es permitir que las personas de bajos ingresos también vivan en viviendas de buena calidad.

Se hace un esfuerzo para que los hogares más pobres tengan acceso a buenas viviendas, de forma de evitar las concentraciones de hogares de bajos ingresos. La mezcla de grupos dentro de los barrios se considera muy importante, de modo de evitar la segregación y las consecuencias indeseables que esta implica, como el estigma social, la formación de guetos y el aislamiento social.

En el caso de Francia, una de sus experiencias más relevantes de los últimos años en cuanto a políticas habitacionales de arriendo, es la del programa “grands ensembles” en 1953, que se trataba de conjuntos construidos en altura en la periferia de las ciudades, que para finales de los años setenta ya eran alrededor de 400 conjuntos con más de 500 viviendas cada uno (Noin & White, 1997).

---

<sup>1</sup> Ouwehand, A. y G. van Daalen. (2002)

Debido a la crisis económica de los años setenta, las condiciones de vida en muchas de las viviendas de las grand ensembles comenzaron a deteriorarse. Con la llegada de un número creciente de inmigrantes, los hogares más acomodados huyeron. Problemas en reparaciones, unidades vacantes, atrasos en el pago del alquiler, una alta tasa de rotación, suciedad, vandalismo, percepción de inseguridad y una alta concentración de familias social y económicamente débiles se asumen como características de la ocupación y las condiciones de vida en estos conjuntos (Van Kempen y Musterd, 1991).

Panorama similar de deterioro se vivió en Reino Unido, décadas después de la Segunda Guerra Mundial, donde las viviendas construidas requerían de mayores gastos por concepto de mantenciones y reparaciones. La respuesta del gobierno de Margaret Thatcher se dio a través del programa “Right to Buy” en 1980, que permitía a los arrendatarios comprar sus viviendas hasta con un 60% de descuento, disminuyendo así el gasto del Estado en administración y mantención de los inmuebles. Este proceso vino acompañado de un traspaso paulatino de viviendas de los gobiernos locales hacia las Asociaciones de Vivienda, cambiando la estructura de la tenencia de la vivienda en Reino Unido hacia la tenencia en propiedad y la tenencia con arriendo administrado por ISFL (Calderón & Hepp, 2019).

## **5. APLICACIÓN DE LA FIGURA DE ASOCIACIONES DE VIVIENDA EN LAS POLÍTICAS DE ARRIENDO SOCIAL EN CHILE**

El problema de acceso a vivienda en Chile es significativo y tiene muchas causas según la literatura. Se menciona el incremento de los ingresos, las dificultades para acceder a créditos hipotecarios, la informalidad laboral, los planes reguladores que restringen la densidad, la compra de viviendas para renta por parte de personas naturales, entre otras (Link et al., 2021). Esta falta de acceso ha impulsado en parte el nivel de arrendamiento que ha tenido el país desde hace varios años. Sin embargo, otras cifras como el aumento explosivo de campamentos, las cifras de allegamiento y hacinamiento, y la baja tasa de activación del subsidio DS 52 dan a entender que también existe un problema de acceso en el mercado formal de arriendo.

Como puede inferirse de los datos de oferta y demanda de arriendo para personas pertenecientes a los primeros cuatro quintiles mostrados anteriormente, existe una demanda insatisfecha que se ve reflejada en la baja tasa de activación del subsidio de arriendo DS 52. Según Dipres (2019), las principales causas son la falta de oferta de viviendas en arriendo en la banda de precios permitida por el subsidio y que a la vez responda a las expectativas de los usuarios, poco interés por los arrendadores de participar en el programa y baja confianza en la certeza del pago del arriendo. Ante este diagnóstico, Link et al. (2021) plantea que no necesariamente hay escasez de oferta de vivienda, sino más bien, una oferta atomizada, oculta o informal que es necesario visibilizar.

Ante esta necesidad, han surgido instituciones como la Fundación Alcanzable, que se perfila como un agente intermediador entre la oferta potencial atomizada y la demanda existente por

arriendo, ayudando a las familias beneficiarias del subsidio de arriendo DS 52 a encontrar una vivienda apropiada a un precio que puedan pagar dado su nivel de ingresos. Adicionalmente, ejercen una función social de ayuda a las familias más pobres (Fundación Alcanzable, 2022). Dentro del objetivos que la Fundación se propone, se encuentra la administración de oferta de arriendo privada existente y la construcción de conjuntos de vivienda para arriendo asequible, perfilándose potencialmente como la figura de Asociaciones de Vivienda privada sin fines de lucro a nivel local.

Por otro lado, el proyecto de la Inmobiliaria Popular de la Municipalidad de Recoleta se presenta como una innovación en materia de política de arriendo en Chile, al ser construido a través de un subsidio a la oferta, mediante la Glosa 03 de la ley de presupuestos de 2017. Bresciani et al (2021) describen algunos obstáculos que existirían en caso de querer escalar este mecanismo. En primer lugar, existe una tensión entre el objetivo de desarrollar viviendas de arriendo y los objetivos de los programas de subsidios habitacionales de los que se desvían recursos, que están diseñados para la adquisición de viviendas en propiedad. En segundo lugar, la Glosa 03 mantiene la lógica de transitoriedad del arriendo, privilegiando la propiedad como respuesta al déficit habitacional, al obligar a que las familias beneficiadas sean receptoras del DS 52. En tercer lugar, los subsidios no consideran el precio del suelo considerando que no siempre se cuenta con terreno público. Por último, el mecanismo es dependiente del gobierno de turno, lo que pone en riesgo su continuidad. Como dato no ha habido nuevos llamados desde 2018.

La figura de las Asociaciones de Vivienda ya fue propuesta en Chile en un seminario dirigido por el Centro de Políticas Públicas UC en 2018, llamándolas Asociación de Administradoras de Arriendo (AAA), destacando dentro de sus fortalezas con respecto a administraciones públicas y privadas, una mayor atención a la vulnerabilidad y especialización social y alta capacidad de levantamiento de recursos. Si bien la tendencia a nivel internacional es hacia el traspaso de la administración a las Asociaciones de Vivienda (Centro de Políticas Públicas UC, 2018), existen casos exitosos de administración privada con utilidades controladas, como es el caso de Francia o administración estatal, como fue común en Reino Unido antes de 1980. El desafío se encuentra en el diseño de la política, el marco normativo claro y la institucionalidad.

La revisión de casos muestra ciertos aspectos clave para el éxito de este tipo de organizaciones. En primer lugar, es primordial asegurar un mix adecuado de hogares en cuanto a niveles socioeconómicos, lo que ha demostrado ser un factor clave en el éxito del modelo holandés. Los beneficios son varios, pero dentro de los más importantes se encuentra la disminución de la segregación residencial, que como es sabido, provoca una serie de problemas sociales de estigmatización y marginalidad. Por otro lado, se fomenta el contacto de las familias pobres con otras de mayor nivel socioeconómico, lo que pudiera abrirles oportunidades laborales, redes sociales e información, y, por último, mejora la estabilidad financiera de los conjuntos.

En segundo lugar, es un desafío lograr un alto nivel de integración de las Asociaciones con la comunidad, y al mismo tiempo permanecer conectados a los gobiernos locales, de manera de

facilitar los mecanismos de entrega de ayuda social y mediar ante la aparición de conflictos. En los casos estudiados, era común que habitantes de los conjuntos habitacionales participaran de la administración, de manera de poder influir en las decisiones.

Por último, es importante recalcar que, en todos los casos revisados, las organizaciones fueron concebidas con el único objetivo de servir a la vivienda social en arriendo, con un marco legal claro y estrecha supervisión del Estado, al ser organizaciones sujetas a financiamiento público.

## 6. CONCLUSIONES

Las políticas de vivienda social de las últimas décadas orientadas a la tenencia en propiedad a través de subsidios a la demanda, focalizadas en los quintiles más pobres, fue generando un parque habitacional segregado y con desigual acceso a los beneficios de la ciudad, al mismo tiempo que ha generado un alto nivel de endeudamiento en los quintiles superiores. Este escenario ha dado pie para que la OCDE señale que Chile promueve excesivamente la tenencia en propiedad mediante sus políticas de subsidios, distorsionando el comportamiento de los hogares (Caldera, 2012).

Distintas señales indican que la modalidad de acceso a la vivienda a través de arriendo se irá fortaleciendo en el contexto nacional: las características del mercado de vivienda, la desregulación del suelo y los bajos salarios, hacen cada vez más complejo y costoso para los hogares de ingresos bajos y medios acceder a buenas localizaciones bajo condiciones de propiedad.

Está documentado que la tenencia en arriendo puede ser una solución de vivienda válida para un gran segmento de la población, adecuándose a la flexibilidad laboral, a los ciclos de la vida y entregando una alternativa de buena calidad y localización a muchas familias que han sido marginadas hacia viviendas irregulares. Adicionalmente puede posibilitar el mejoramiento permanente del stock construido, evitando de esta forma el deterioro y abandono disminuyendo las probabilidades de generar guetos. Finalmente, la retención del suelo por parte del Estado permite por un lado asegurar el uso de vivienda económica en lugares atractivos y bien equipados, y por otro lado impide procesos especulativos.

El paso siguiente en el fomento de las políticas de arriendo es discutir los modelos de provisión y administración más aptos para nuestra realidad particular y definir qué rol se espera que jueguen los distintos actores. La iniciativa de la Municipalidad de Recoleta se presenta como el referente de subsidios habitacionales de arriendo a la oferta, considerando como administradora de los arriendos a la misma Municipalidad. Será necesario estudiar en trabajos futuros el desempeño de ésta en la administración de estos conjuntos y su escalabilidad para evaluar la introducción de esta “nueva figura” conocida como las Asociaciones de Vivienda de manera sustitutiva o complementaria.

## BIBLIOGRAFÍA

Abiko, A. et al. (2007). Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil. *Global Urban Development Magazine* 3(1).

Aravena, Alejandro, De Gregorio, José & Poduje, Ivan. (2013). Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades. Informe de políticas públicas 02, Espacio Público.

Bogolasky, Francisca, López, Rosario & Mora, María 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*, N° 95.

Bouillon, C., N. Medellín y C. Boruchowicz. (2012). Portrait of a Problem: The Housing Sector. En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.

Blanco, A. (2014). La realidad del alquiler en América Latina y el Caribe. En: *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (pp. 21-63). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Blanco, Andrés, Fretes, Vicente & Muñoz, Andrés. (2014). El alquiler como oportunidad para mejorar las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe. En: *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (pp. 3-20). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bresciani, Luis, Gil, Diego, Link, Felipe, Rasse, Alejandra & Ruiz-Tagle, Javier. (2021). Arriendo asequible en Chile: propuestas para implementar un sistema de vivienda basado en el bienestar social. Centro de Políticas Públicas UC.

Calderón, Javier & Hepp, Pedro. (2019). Modelos de arriendo en viviendas estatales: revisión de políticas habitacionales en Chile, Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

Caldera, A. (2012). Building Blocks for a Better Functioning Housing Market in Chile. OECD Economics Department Working Papers N°943, OECD Publishing, Paris.

Centro de Políticas Públicas UC (2018). Administración de arriendo asequible: evidencia internacional y propuestas para Chile.

Dipres. (2019). Informe final evaluación focalizada del ámbito del diseño programa subsidio al arriendo. MINVU.

Fundación Alcanzable. (4 de mayo 2022). Encuentro de Arriendo Protegido Fundación Alcanzable [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=oJCeB5En49E>

Housing Europe Review (2017). The State of Housing in the EU. Bruselas: Housing Europe.

Imilan, W., Olivera, P., & Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, Vol. 31(88). pp.163-190.

Larraín, C., & Razmilic, S. (2019). Precios de vivienda: ¿quién tiene la razón? Puntos de Referencia N°518. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

Link, Felipe, Marín, Adriana & Fuentes, Luis. (2021). Propuestas de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social. *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas UC*.

Ministerio de Desarrollo Social, Estadísticas de vivienda CASEN en Pandemia 2020.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2021). Estadísticas habitacionales.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], Gobierno de Chile (2017a). D.S. N°52 Reglamento del programa de subsidio de arriendo de vivienda

Miraftab, F. (2002). Revisiting Informal-sector Home Ownership: The Relevance of Household Composition for Housing Options of the Poor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2) 303–322.

Ouwehand, A. y G. van Daalen. (2002). *Dutch Housing Associations: A Model for Social Housing*. Delft: Delft University Press

Pawson, H., & Fancie, C. (2003). *Maturing assets. The Evolution of Stock Transfer Housing Associations*. Bristol: The Policy Press.

Rasse, Alejandra, Sarella, María, Sabatini, Francisco, Cáceres, Gonzalo & Trebilcock, María Paz. (2021). Desde la segregación a la exclusión residencial. ¿Dónde están los nuevos hogares pobres (2000-2017) de la ciudad de Santiago, Chile? *Revista de Urbanismo*, (44), 39–59.

Van Kempen, E. y S. Musterd. (1991). “High-rise Housing Reconsidered: Some Research and Policy Implications.” *Housing Studies*, 6:83–95.

Wheeler, B. (2015). A history of social housing. BBC News. De sitio web: <https://www.bbc.com/news/uk-14380936>