



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# Arriendo asequible en Chile: propuestas para implementar un sistema de vivienda basado en el bienestar social



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 16 / N° 146 / Septiembre 2021  
ISSN 0718-9745

# Arriendo asequible en Chile: propuestas para implementar un sistema de vivienda basado en el bienestar social

**LUIS EDUARDO BRESCIANI**  
Escuela de Arquitectura UC

**DIEGO GIL<sup>1</sup>**  
Escuela de Gobierno UC

**FELIPE LINK**  
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC,  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable y  
Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

**ALEJANDRA RASSE**  
Escuela de Trabajo Social UC,  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable y  
Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

**JAVIER RUIZ-TAGLE**  
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC,  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable y  
Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

**COORDINACIÓN Y EDICIÓN**  
Elisa Piña, Ignacio Casielles y Consuelo Fernández,  
Centro de Políticas Públicas UC<sup>2</sup>

- 
- 1 La participación de Diego Gil en esta investigación se enmarca dentro del proyecto FONDECYT de iniciación N° 11180489, del cual es el investigador responsable.
  - 2 Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes. Agradecemos la valiosa colaboración de Pia Mora –actualmente directora ejecutiva de Fundación Alcanzable–, quien participó de las discusiones que dieron origen a este documento. También agradecemos el apoyo entregado por Mario Valdivia, profesional del Centro de Políticas Públicas UC.

## Introducción

La política habitacional chilena ha priorizado la vivienda en propiedad por sobre otras formas de tenencia para dar respuesta al déficit habitacional. En efecto, durante los últimos 40 años, ella ha descansado fundamentalmente en un único instrumento: el subsidio a la demanda o *voucher* para la compra de una vivienda. Este mecanismo, que ha permitido a numerosas familias acceder a una propiedad, también ha demostrado tener una serie de limitaciones, tales como presionar al alza el valor de suelo, dificultar procesos de mantención y regeneración del stock de viviendas sociales y profundizar la segregación residencial, en tanto la localización de la vivienda queda atada al valor del suelo que el subsidio permite pagar.

Es necesario reconocer que, si bien la mayoría de los hogares prioriza obtener una vivienda propia, la urgencia de una solución habitacional obliga a diversificar los instrumentos para avanzar en el acceso a la vivienda. A lo anterior se suman las demandas por superar el déficit cualitativo y las barreras del Estado para rehabilitar conjuntos de vivienda colectiva. Para hacer frente a estas situaciones, en 2014 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) implementó su primer programa destinado al arriendo: el Subsidio de Arriendo (DS N° 52), que constituye un apoyo monetario para núcleos familiares que pertenezcan al 70% más vulnerable de la población, para arriendos de hasta 11 UF, dependiendo de la comuna donde se ubique la vivienda<sup>3</sup>. El subsidio es de 170 UF, que se entregan en cuotas mensuales de hasta 4,2 UF, beneficio que no puede superar los ocho años<sup>4 5</sup>.

Este programa tiene algunas limitaciones y ha sido objeto de crecientes críticas en los últimos años. Seis de cada diez subsidios asignados hasta el año 2019 no fueron

activados (Selman, 2021)<sup>6</sup>, evidenciando barreras que impiden el encuentro entre la oferta y la demanda. Por un lado, el subsidio parece no adecuarse a las necesidades actuales de la demanda, al mantenerse como una alternativa meramente transitoria y que no ofrece certeza sobre lo que ocurre tras el término del beneficio, y al excluir como beneficiarios a hogares unipersonales<sup>7</sup> (Dipres, 2019). Junto a lo anterior, el subsidio ofrece un monto fijo, lo que limita la búsqueda a un parque habitacional restringido y no asegura que los usuarios no destinen más de una proporción determinada de sus ingresos a la vivienda. Además, existen brechas de información que evitan que las personas activen el subsidio recibido; por ejemplo, desconocimiento sobre la interacción con programas de vivienda definitiva (Selman, 2021). Por el lado de la oferta, se observa una escasez de viviendas que se ajusten tanto a las expectativas de las personas como a los requerimientos del programa, en la banda de precios permitida por el subsidio<sup>8</sup>, junto con una falta de interés de los arrendadores en entregar la documentación necesaria para participar en el programa (Dipres, 2019). Estos problemas 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 (Selman, 2021).

En este contexto, es urgente avanzar en la creación de nuevos mecanismos que permitan hacer frente al persistente déficit habitacional, cimentando una política más amplia de arriendo asequible, que considere tanto la demanda como la oferta de vivienda, articule los diversos esfuerzos y otorgue ciertas garantías a los actores involucrados.

A nivel internacional, este tipo de políticas han sido aplicadas por muchas décadas y de forma bastante ex-

3 Este diseño corresponde al subsidio "regular", según la legislación aplicable. Sin embargo, a través de llamados especiales se han modificado las condiciones de otorgamiento para beneficiar a ciertas poblaciones especiales. Así ha ocurrido con el llamado DS N° 52 Adultos Mayores, cuyo aporte mensual cubre entre el 90% y 95% del valor del arriendo, dependiendo del tramo del Registro Social de Hogares, y establece un copago mensual entre un 5% y 10% de la renta mensual de arriendo. Lo mismo ocurre con el Subsidio de Arriendo Especial Clase Media –creado debido a la pandemia del COVID-19– que beneficia a familias de ingresos bajos y medios, que hayan visto afectada su situación laboral producto de la emergencia sanitaria, otorgando una ayuda económica de hasta \$250.000 mensuales.

4 Considerando la UF al 31 de mayo de 2021, la renta máxima de arriendo para el cual puede imputarse el beneficio es de \$325.745. El subsidio total es de hasta \$5.034.254, pagadero en cuotas mensuales de hasta \$124.375.

5 Para algunas regiones (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Metropolitana, Aysén y Magallanes), el llamado de 2021 aumentó el tope estatal a 4,9 UF, y el tope de valor de la vivienda a 13 UF, que al 31 de mayo representaban \$145.105 y \$384.972, respectivamente.

6 De acuerdo con datos de la Dirección de Presupuestos a 2019, 27,4% del total de seleccionados mantenían un contrato de arriendo con subsidio activo. Dentro de quienes han activado el subsidio, pero ya no lo hacen, se ubican: renunciados (4% del total de seleccionados); caducados y cancelados (11,5% del total de seleccionados) (Dipres, 2019).

7 Restricción que se levanta en el DS N° 52 Adultos Mayores.

8 Si bien hay bastante oferta en el rango de precios subsidiables con buena localización, esta es pertinente justamente para el perfil que no califica para recibir el subsidio: hogares unipersonales o parejas sin hijos.

tendida, lo que permite contar con un conocimiento acumulado, anticipar sus limitaciones y aprovechar sus potencialidades. A partir de esas experiencias, es posible afirmar que una política de vivienda en arriendo bien diseñada permite reconocer la diversidad de hogares que componen la demanda (parejas jóvenes, migrantes, adultos mayores, etc.) y ofrecer una alternativa adecuada a sus necesidades específicas de infraestructura, localización y mantención de redes. Además, una buena política de arriendo resguarda que las soluciones no signifiquen una carga económica desproporcionada para sus usuarios. También puede posibilitar el mejoramiento permanente del stock construido, a fin de evitar procesos de deterioro y abandono, así como la retención de la propiedad del suelo y su uso para vivienda económica a largo plazo, impidiendo procesos especulativos y la expulsión de hogares de menores ingresos desde localizaciones atractivas, y manteniendo un parque de vivienda económica en sectores bien servidos.

Buscando contribuir a la discusión sobre arriendo asequible en Chile, el Centro de Políticas Públicas UC convocó a un grupo de académicos expertos en la materia a discutir y formular propuestas. El resultado de ese trabajo se plasma en el presente documento, el cual entrega recomendaciones para la formulación de una política de arriendo que sea entendida como un instrumento de bienestar social, asegurando el acceso a la vivienda formal y en buenas condiciones de habitabilidad a través de mecanismos que potencien la generación de oferta y permitan la diversificación de instrumentos y actores participantes. Para informar este trabajo, se realizó una revisión de fuentes secundarias y experiencias internacionales y se sostuvieron reuniones con representantes del gobierno, expertos externos, y profesionales de municipios y organizaciones sin fines de lucro con experiencia en proyectos de arriendo de interés social<sup>9</sup>.

## 1. Antecedentes

A fin de identificar alternativas para avanzar en la dirección señalada en el corto y mediano plazo, esta sección se aboca en la revisión de las oportunidades y desafíos

que presentan los principales programas habitacionales existentes en Chile. Para ello, se analizaron todos los programas de vivienda que administra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con especial énfasis en los que presentaban alguna potencialidad para ser utilizados como incentivo al arriendo. Estos se han categorizado en tres grupos para facilitar su análisis: instrumentos directos de incentivo al arriendo asequible; instrumentos que podrían ser destinados para incentivar la oferta de arriendo, aunque este no sea su fin principal; y otros programas relevantes de considerar.

### 1.1 Instrumentos directos de incentivo al arriendo asequible

El principal instrumento de fomento al arriendo asequible existente en Chile es el Subsidio de Arriendo del DS N° 52. Sin embargo, los desafíos explicados en la sección introductoria (subutilización, falta de incentivo a la oferta de vivienda de arriendo y limitaciones respecto de quiénes pueden ser beneficiarios) impiden que este instrumento cumpla de manera eficaz los objetivos para los que fue creado –mejorar las condiciones de habitación en familias allegadas o arrendatarias pertenecientes al 70% más vulnerable de la población– y pueda servir para ayudar a mejorar el acceso a la vivienda de forma segura. Para corregirlo, el MINVU ha desarrollado dos estrategias: por una parte, estudiar modificaciones al DS N° 52, como permitir la postulación individual (o sin núcleo familiar) a personas en situación de discapacidad y extender la utilización del subsidio para la construcción de proyectos de viviendas colectivas (MINVU, 2021); y, por otra, impulsar nuevos instrumentos para el desarrollo de oferta de arriendo.

Este es 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 DS N° 52<sup>10</sup>. El Ministerio tiene la facultad de regular administrativamente el funcionamiento de este mecanismo<sup>11</sup>, habiendo establecido, entre otras condicio-

9 Agradecemos especialmente a los y las representantes de Techo, Conavicoop y las municipalidades de Recoleta y Renca, quienes compartieron sus experiencias en la materia con esta mesa de trabajo. También a Darinka Czischke, académica de la Universidad Tecnológica de Delft, y a Javiera Selman, candidata a doctora en Políticas Públicas de la Universidad de Nueva York, por haber conversado con el grupo de trabajo acerca de sus investigaciones y aprendizajes relativos al arriendo asequible.

10 El texto de la Glosa fue ajustado en la Ley de Presupuestos del año 2020, explicitando que el financiamiento otorgado será solo parcial (es decir, las entidades postulantes deberán contar con financiamiento complementario), y elevando a rango legal la facultad del MINVU de entregar a las entidades beneficiarias un préstamo de enlace, además del subsidio.

11 Tal como lo ha hecho en las Resoluciones Exentas N° 3.311 (2017), N° 97 (2018) y N° 351 (2021).

nes adicionales, la obligación de que los proyectos adjudicados destinen las viviendas exclusivamente a beneficiarios del DS N° 52 por un plazo mínimo de 20 años.

La Glosa 03 se ha utilizado en distintas convocatorias en los años 2017 y 2018, beneficiando proyectos en siete regiones del país<sup>12</sup> mediante la redirección de recursos desde el Decreto Supremo N° 1 (Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, DS N° 1) y del Decreto Supremo N° 49 (Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, DS N° 49), utilizando la figura de llamados “en condiciones especiales” que ambos instrumentos contemplan.

Los llamados realizados en el marco del DS N° 1 tenían términos más bien generales, estableciendo estándares técnicos para las viviendas y su localización, e incorporando un préstamo de enlace a favor de las entidades postulantes de hasta 300 UF por vivienda construida (o 10% del valor de la vivienda, tratándose de proyectos de adquisición), pagadero en un plazo de tres años<sup>13</sup>. Las convocatorias hechas en el marco del DS N° 49, en cambio, establecieron condiciones más estrictas para el desarrollo de proyectos<sup>14</sup> y, si bien no contemplaban un préstamo de enlace, incorporaron un subsidio implícito de 3 UF mensuales por unidad, a descontarse del subsidio de arriendo que recibirá cada familia y pagado como “adelanto” a la entidad beneficiaria (lo cual implicaría que, una vez agotado el subsidio, la familia deberá abandonar el inmueble).

La participación de actores públicos y de la sociedad civil ha sido especialmente importante para la implementación de este instrumento, como destaca especialmente la experiencia de Recoleta, donde el municipio –a través de una corporación– desarrolló y hoy administra un conjunto de 38 viviendas para el arriendo. Esta y las demás experiencias de proyectos realizados bajo la Glosa 03 revelan la posibilidad de articular distintos subsidios y

programas ya existentes para mejorar la oferta de arriendo asequible, a la vez que se mantiene el financiamiento enfocado en la demanda individual, a través del DS N° 52. A pesar de que la Glosa solo ha sido utilizada en el marco de estos dos programas habitacionales (DS N° 1 y N° 49), es teóricamente posible redireccionar recursos desde otros instrumentos, como podría ocurrir con el Programa de Habitabilidad Rural (DS N° 10) o el Subsidio de Integración Social y Territorial (DS N° 19). Es más, incluso en caso de que la Glosa fuera eliminada con ocasión de la discusión presupuestaria, el MINVU tendría la facultad de destinar recursos de sus programas permanentes para el desarrollo de proyectos de arriendo, invocando la cláusula de llamados “en condiciones especiales”, presente en todos los programas mencionados<sup>15 16</sup>.

Sin embargo, esta posibilidad –y, en general, la escalabilidad de la Glosa 03– se ve obstaculizada por la tensión que existe entre el objetivo de desarrollar viviendas de arriendo y los fines propios de estos programas habitacionales, diseñados para la adquisición de viviendas en propiedad. En efecto, cada vez que se usa la Glosa 03 se desvían recursos comprometidos para este último fin, justificando su reasignación en favor del desarrollo de oferta de arriendo –lo cual representa un desafío importante, atendida la cultura de vivienda en propiedad aún predominante en nuestro país (Centro de Políticas Públicas UC, 2019).

Otro problema de la Glosa 03 es que mantiene la lógica de transitoriedad del arriendo, privilegiando la propiedad como respuesta al déficit habitacional. Ello ocurre porque obliga a que las familias beneficiadas sean receptoras del Subsidio de Arriendo DS N° 52, que es limitado en el tiempo. Las familias son egresadas luego de ocho años o luego de agotadas 170 UF y, por tanto, están obligadas a abandonar el inmueble arrendado. Lo mismo ocurre si un beneficiario pierde este subsidio,

12 Sin embargo, solo se han adjudicado proyectos con cargo al DS N° 49. Bajo la convocatoria de la Resolución Exenta N° 12.432 (2017), se adjudicaron 91 viviendas en las comunas de Recoleta, Independencia y Santiago (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). Adicionalmente, bajo el llamado de la Resolución Exenta N° 10.276 (2018), se adjudicaron 116 viviendas en las Regiones de Valparaíso (21), del Libertador Bernardo O’Higgins (25), Maule (23), Ñuble (22), Biobío (10) y la Araucanía (15) (Resolución adjudicatoria N° 963, 2019).

13 Resoluciones Exentas N° 9.865 (2017) y N° 10.276 (2018).

14 Resoluciones Exentas N° 12.432 (2017) y N° 513 (2018). Estas resoluciones incluyeron, por ejemplo, el requisito de que las viviendas sean construidas en terreno público; criterios de priorización para la selección de arrendatarios; y obligaciones para las instituciones postulantes, como diseñar un plan de administración, definir la renta de arrendamiento, el porcentaje de esos ingresos que sería reinvertido en mantención (mínimo 50%) y desarrollar talleres de educación sobre tenencia y mantención de la vivienda, entre otras.

15 Uno de los entrevistados destacaba como una oportunidad el “aprovechar los llamados especiales, integrarlos en los programas de subsidios regulares”.

16 Para ello sería necesario que cada llamado explicitara quién mantendrá la propiedad de las viviendas y los términos bajo los cuales podrá ceder su uso y goce, levantando la obligación de habitar personalmente en la vivienda que estos programas establecen para sus beneficiarios, junto con una prohibición de ceder su uso y goce por un plazo mínimo de cinco años (dependiendo del instrumento) desde su entrega material.

como ha sido destacado por algunos de los entrevistados en el marco de este trabajo.

Asimismo, se observa la necesidad de revisar el marco financiero de la Glosa, atendiendo las restricciones económicas de municipalidades y otras entidades sin fines de lucro que quisieran desarrollar estos proyectos, y la brecha que existe entre los subsidios para vivienda en propiedad y los costos de construcción de una vivienda para arriendo. En efecto, estas viviendas requieren de altos estándares de construcción para asegurar bajos costos de mantención, que conserven el canon de arriendo dentro del máximo cubierto por el DS N° 52. Además, los subsidios de los programas habitacionales no consideran el valor del precio del suelo y no siempre se cuenta con suelo público o municipal a disposición para la construcción (Dipres, 2019).

Los entrevistados destacan como una debilidad de este mecanismo el que dependa de la iniciativa del gobierno de turno. Señalan que no se ha querido perseverar en su utilización por razones políticas, lo que, a su juicio, explicaría el que no haya habido nuevos llamados desde 2018.

A pesar de que efectivamente la Glosa 03 no ha convocado a proyectos de desarrollo privado en los últimos años, el MINVU sí ha utilizado este instrumento para financiar iniciativas públicas de desarrollo de oferta. Es el caso del Programa Regeneración de Áreas Centrales (piloto), para la habilitación de viviendas para el arriendo protegido en terrenos públicos bien localizados en Valparaíso, Valdivia y Talca, siguiendo un modelo concesional en que la propiedad se mantiene pública. Lo mismo ocurre con el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales (DS N° 18), destinado a conjuntos altamente deteriorados o irrecuperables y su entorno. En ambos casos, la Glosa ha entregado recursos a los respectivos SERVIU para el desarrollo de viviendas con estándares adecuados y en zonas bien localizadas, cuya construcción y posterior administración sería externalizada a entes privados.

Estas experiencias son sumamente interesantes al otorgar al Estado un rol central en el desarrollo de unidades para el arriendo, mantener la propiedad pública y explorar con modelos concesionales de construcción y administración separada de las viviendas. Sin embargo,

ambas iniciativas se reconocen como pilotos y su realización ha sido impulsada por la voluntad de autoridades políticas (centrales o locales), contando con una mayor capacidad de gestión y recursos administrativos que los demás programas habitacionales. Se trata entonces de proyectos excepcionales, cuya escalabilidad depende del cumplimiento de múltiples supuestos y está sujeta a distintos intereses. Por lo demás, estos casos no quedan libres de la tensión antes ilustrada, que emana de la utilización de recursos originalmente destinados para viviendas en propiedad.

Finalmente, el MINVU ha considerado un mecanismo de incentivo directo y permanente a la oferta de arriendo, a través de un nuevo Decreto Supremo (DS N° 3) cuya elaboración está pausada, a la espera de más antecedentes. Este sería destinado a la construcción y el mejoramiento de viviendas existentes, por parte de entidades públicas o privadas (incluyendo personas con fines de lucro), para ser entregadas en arriendo. Este programa incluiría apoyos adicionales al subsidio como Bonos por Disponibilidad (1,5 a 5 UF, destinadas al pago de las rentas); préstamos de enlace de hasta 300 UF para las entidades desarrolladoras; un seguro de desempleo; entre otros. Además, regularía la priorización u organización de la demanda<sup>17</sup> y su sistema de administración (responsabilidad que se asignaría a Asociaciones Gestoras de Viviendas de Arriendo Protegido<sup>18</sup>, bajo ciertas condiciones preestablecidas) (MINVU, 2021).

Dicho instrumento podría dar respuesta a varias de las problemáticas diagnosticadas en la operación de la Glosa 03. Especialmente, reduciría la tensión entre propiedad y arriendo, al generar un programa independiente de los demás para potenciar el desarrollo de proyectos de vivienda para arriendo. Sin embargo, no resolvería todos los desafíos que representa la creación y mantención de un sistema de arriendo asequible, lo que podría explicar en parte por qué no se ha avanzado en su aprobación. Por ejemplo, pareciera que el modelo de financiamiento no satisface aún las necesidades de desarrolladores privados de contar con mayores recursos, garantías estatales y plazos más largos para el pago de los préstamos de enlace. Asimismo, este instrumento no se hace cargo de las posibles tensiones que podrían existir entre la incorporación de actores privados con

17 Incorporando personas de sectores medios que cumplan con las demás condiciones del DS N° 52.

18 Las Asociaciones Gestoras de Viviendas de Arriendo Protegido serán personas jurídicas con y sin fines de lucro que suscriben Convenio con MINVU, haciéndose responsables de invertir en el desarrollo de proyectos o disponer viviendas existentes; gestionar las viviendas en el largo plazo; mantener los edificios; y dar apoyo a la vida en comunidad. Todo ello, a través de un Plan de Gestión y Mantenimiento y un Plan de Apoyo Social.

finés de lucro y los fines sociales que ha de perseguir la administración de estas viviendas para el arriendo, por ejemplo, el mantener la asequibilidad en el corto y largo plazo, dar seguridad en la tenencia, asegurar una oferta ajustada a la diversidad de necesidades de la población y evitar todo tipo de discriminación.

### **1.2 Instrumentos que podrían ser destinados para incentivar la oferta de arriendo, a pesar de que no sea su fin principal**

Además de los instrumentos antes mencionados, es importante analizar la potencialidad de otros programas habitacionales para promover el desarrollo de oferta de arriendo, sin necesidad de recurrir a la Glosa 03.

El Subsidio de Integración Social y Territorial (DS N° 19)<sup>19</sup> entrega un complemento a entidades desarrolladoras de viviendas sociales para mejorar su localización, acceso a servicios, o estándares de diseño de equipamiento y áreas verdes. A pesar de que este instrumento fue creado para familias beneficiarias de los programas de subsidios para vivienda en propiedad, algunas convocatorias han permitido que un porcentaje de las viviendas construidas sean vendidas a particulares no beneficiarios, de modo tal de asegurar sus objetivos de integración. Este ejemplo sugiere la posibilidad de que nuevas convocatorias permitan que algunas unidades sean destinadas para el arriendo asequible y, de este modo, generen oferta con buena ubicación y altos estándares, necesidad que ha sido relevada en las entrevistas sostenidas en el marco de esta mesa.

El problema que presenta esta posibilidad es que las viviendas del DS N° 19 son siempre vendidas por las entidades desarrolladoras, luego de su construcción. Un cambio como el propuesto, entonces, requeriría primero asegurar la participación de otros organismos que quisieran adquirir esas viviendas para darlas en arrendamiento, bajo las reglas de administración que defina la autoridad. Sin embargo, es difícil que se genere ese mercado de gestores privados si no existe claridad sobre la política de arriendo protegido del Estado, los requisitos para participar, o las condiciones financieras o de ad-

ministración a que estarán sujetos. Alternativamente, el Estado podría adquirir esas viviendas y administrarlas directamente. No obstante, no existe aún una institucionalidad pública con las atribuciones necesarias para hacer una gestión inmobiliaria eficiente, lo que sugiere que primero han de instalarse esas capacidades, para luego explorar modelos de administración pública.

Finalmente, los subsidios del Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios (DS N° 27) destinados a la reparación, mejoramiento y/o ampliación de viviendas (Capítulo II) o a la ampliación en condominios de vivienda (Capítulo III) podrían ser teóricamente utilizados para viviendas en arriendo, sin que exista ninguna limitación regulatoria. Al contemplar la postulación colectiva (además de individual y grupal, en el caso de subsidios del Capítulo II)<sup>20</sup>, sería posible que un condominio o conjunto habitacional fuera refaccionado en su totalidad para el desarrollo de un proyecto de arriendo<sup>21</sup>. Ello, sin embargo, presenta varias complejidades prácticas. En general, estos subsidios se entregan a comunidades de copropietarios, por lo que destinarlos a terceros podría requerir un pronunciamiento expreso del regulador que lo autorice. Además, el programa apunta a conjuntos muy deteriorados, lo que hace difícil que el mejoramiento sea suficiente para satisfacer los estándares del DS N° 52. Finalmente, esta posibilidad incrementa la tensión con la propiedad. El objetivo original de este instrumento es mejorar el déficit cualitativo de las viviendas sociales existentes, no refaccionarlas para el aprovechamiento de otras personas.

### **1.3 Otros instrumentos a considerar**

Por último, es importante destacar otros avances en la política habitacional de nuestro país que permitirían facilitar el desarrollo de oferta para el arriendo asequible. Estas son las glosas 10, 11 y 12 establecidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2020, que se mantienen vigentes a la fecha. La primera de ellas (Glosa 10) autoriza al SERVIU a asociarse con municipalidades y/o entidades públicas o privadas para el desarrollo de proyectos habitacionales y de mejoramiento. Las glosas

19 Al DS N° 19 le precedió el DS N° 116, que entregaba un subsidio habitacional extraordinario para proyectos de integración social.

20 La postulación colectiva es aquella que realiza una entidad con personalidad jurídica, que se constituirá como beneficiaria en caso de ser seleccionada, con el objetivo de financiar un proyecto de carácter colectivo. La postulación grupal también se realiza a través de un grupo con personalidad jurídica, pero los subsidios son asignados a las personas naturales que constituyen el grupo (hasta 70) y están destinados a financiar proyectos individuales a desarrollarse en los respectivos inmuebles.

21 En la actualidad, este subsidio ha sido utilizado para hacer mejoras en condominios del SERVIU, de manera de destinarlos al arriendo para personas beneficiarias de alguno de los subsidios de adquisición de viviendas, mientras esperan la entrega de sus viviendas. Sin embargo, esta es una experiencia muy acotada y de naturaleza transitoria.

11 y 12 se enmarcan en el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS N° 49), permitiendo la creación de un Banco de Suelos Públicos a través de la adquisición de terrenos en comunas con demanda significativa de viviendas para familias del 40% más vulnerable, que puedan ser destinados a este tipo de proyectos; y autorizando un incremento en los montos legales de subsidios para proyectos en sectores con adecuados indicadores y estándares de desarrollo urbano y de acceso a bienes públicos; respectivamente.

A pesar de la sujeción al DS N° 49, estas disposiciones podrían beneficiar a proyectos de arriendo a través de la redirección de recursos que permite la Glosa 03. En términos generales, ellas abren la posibilidad de asociaciones entre distintos tipos de actores para la construcción, gestión y administración de conjuntos en lugares bien localizados. Además, el Banco de Suelos amplía la cartera de terrenos fiscales para destinar a proyectos de vivienda, sugiriendo un modelo de construcción en terrenos que mantengan su carácter público en el tiempo, evitando la gentrificación y recuperando plusvalías. Ello, considerando que la regulación chilena ya permite

la transferencia y la concesión de terrenos fiscales a título gratuito u oneroso<sup>22</sup>.

De todos modos, para enfrentar de manera adecuada los desafíos que representa la utilización de estos y los demás instrumentos existentes para el arriendo, sería necesario contar con espacios adicionales de diálogo entre las autoridades regulatorias y organizaciones interesadas en desarrollar proyectos de arriendo asequible (municipios, cooperativas de vivienda y otras), que permitan relevar las oportunidades que estos programas presentan y resolver posibles nudos críticos, que impiden el aprovechamiento de todo su potencial.

Finalmente, para el desarrollo de una propuesta de arriendo de interés social es interesante observar que el Subsidio de Leasing Habitacional (DS N° 120) contiene una regla de asequibilidad que indica que el canon de arriendo no puede ser mayor al 25% de la renta líquida mensual del hogar. A pesar de que este subsidio está destinado a la compra de vivienda, es la única declaración en la normativa actual que establece un estándar de asequibilidad proporcional al ingreso de los beneficiarios, en vez de un tope en valores absolutos.

Tabla 1. Oportunidades para incentivar la oferta de arriendo en los instrumentos existentes

Instrumento	Oportunidades	Desafíos
<b>Programas directamente orientados al arriendo</b>		
<b>Subsidio de Arriendo (DS N° 52)</b>	Subsidia directamente la demanda de arriendo.	Subutilización, por topes bajo valores de mercado, problemas de información y duración del beneficio. No ofrece seguridad en la tenencia. No incentiva oferta de arriendo. Limitaciones respecto de beneficiarios y viviendas compatibles.
<b>Glosa 03, Ley de Presupuestos</b>	Subsidio directo para la generación de oferta de arriendo, redireccionando subsidios de otros programas para tal fin (por ejemplo, DS N° 1 y N° 49). Se ha utilizado para proyectos de desarrollo privado y público (Programa de Regeneración de Áreas Centrales y Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales). Las recientes glosas 10, 11 y 12 podrían complementar este instrumento, generando un modelo concesional y de colaboración público-privada.	Como glosa presupuestaria, no tiene carácter permanente. Limitado a beneficiarios del DS N° 52, manteniendo la lógica de la transitoriedad del arriendo. Tensión por redirección de recursos destinado a vivienda en propiedad, que además resultan insuficientes. Sujeto a la iniciativa pública.

<sup>22</sup> La concesión onerosa requiere del pago, por parte del concesionario, de una renta de mercado al Estado. La concesión a título gratuito no considera tal contraprestación, pero está limitada a fines sociales y/o comunitarios.

Instrumento	Oportunidades	Desafíos
<b>DS N° 3 (en elaboración)</b>	A pesar de que no ha sido dictado, sería un instrumento específico de subsidio a la generación de oferta de arriendo, que incorpora a personas jurídicas con fines de lucro en las labores de administración.	No resuelve la tensión entre la incorporación de actores con fines de lucro y el fin social que ha de perseguir la administración de estas viviendas (seguridad de la tenencia, asequibilidad, no discriminación, etc.).
<b>Programas que podrían ser destinados a la oferta de arriendo, aunque no están orientados principalmente a tal fin</b>		
<b>Subsidio de Integración Social y Territorial (DS N° 19)</b>	Podría destinarse un porcentaje de las viviendas beneficiadas para arriendo asequible, siguiendo el ejemplo de otras excepciones realizadas en llamados “en condiciones especiales”.	Requeriría contar con actores interesados en adquirir las viviendas para darlas en arriendo o que el Estado pudiera hacerlo directamente. Ambas alternativas son difíciles de crear si los incentivos y condiciones de administración no están predefinidas por una política.
<b>Programa de Mejora de Viviendas y Barrios (DS N° 27)</b>	No existe ninguna limitación para que los subsidios de los capítulos II y III sean utilizados en viviendas a ser destinadas al arriendo.	Complejidades en la operación harían que esta posibilidad sea impracticable, además de políticamente compleja.

## 2. Propuestas para una política de arriendo asequible

Como muestra el análisis anterior, los programas habitacionales existentes no son suficientes para el desarrollo de un sistema de arriendo asequible que sea capaz de promover la generación de oferta, articular y entregar garantías a los diversos actores que han de participar en él, y asegurar los fines sociales a que debe tender para aumentar el bienestar social. Ello requiere de una política que trascienda el ámbito de operación de un instrumento en particular, considerando los distintos intereses en juego y facilitando los cambios necesarios para la promoción del arriendo como una buena solución al déficit habitacional existente.

Esta sección presenta una propuesta en tal sentido. Los académicos participantes de la mesa de trabajo identificaron una serie de lineamientos generales que deberían guiar a una política de arriendo asequible, los que se presentan a continuación. Luego, se describen los componentes y acciones concretas que ella debiera incorporar, orientada por estos principios.

### 2.1. Principios

#### (i) Asequibilidad y seguridad de la tenencia

Una política de arriendo debiera garantizar el acceso a la vivienda, independientemente del nivel de ingresos de los

beneficiarios. Es decir, el arriendo no debe significar un costo que los usuarios no sean capaces de cubrir ni tampoco debiera ocupar una proporción demasiado elevada de los ingresos del hogar.

Junto a lo anterior, la política debe ofrecer seguridad, entendida como la posibilidad de mantener la ocupación de la unidad ante situaciones no previstas –financieras, personales, de salud, entre otras– que impidan el cumplimiento de las obligaciones de pago (Hulse et al., 2011), en línea con las disposiciones de ONU-Hábitat respecto del Derecho a la Vivienda. Esto implica pensar en instrumentos que sean flexibles frente a las fluctuaciones en el ingreso de los hogares. Asimismo, este principio se relaciona con la oferta de soluciones de largo plazo y permanentes centradas en el arriendo, en lugar de asumir que este tipo de tenencia es una opción transitoria en el camino hacia la vivienda definitiva en propiedad (Link et al., 2019a).

La asequibilidad y la seguridad de la tenencia son los principales argumentos que se utilizan a nivel mundial para atraer a los ciudadanos hacia un sistema de arriendo social, quitándole con ello peso a la cultura de la vivienda en propiedad.

#### (ii) Diversidad

Es fundamental reconocer la existencia de diferentes tipos de hogares –respecto de ingresos, composición

familiar, nacionalidad, redes disponibles, movilidad y preferencias—, los que tienen distintas necesidades a satisfacer. Consecuentemente, el stock de unidades en arriendo debe considerar un abanico de tipologías residenciales y localizaciones.

Junto a lo anterior, los proyectos de vivienda en arriendo deben ser internamente heterogéneos, asegurando la diversidad social y demográfica de sus usuarios. Con esto se busca evitar la formación de concentraciones —socioeconómicas, étnicas, raciales o de otro tipo— al alero de la política de vivienda en arriendo.

### **(iii) Participación**

La participación, entendida como un proceso que va desde la información hasta la toma de decisiones en conjunto (Creighton, 2005), debe estar presente en las distintas etapas de creación de la política de arriendo, así como en las diferentes fases de los proyectos específicos. Los actores invitados a participar deben ser los más idóneos en cada paso. Durante el diseño de la política y los programas de vivienda, es conveniente que participen organizaciones de la sociedad civil, las que también debieran estar presentes en su ejecución y monitoreo.

Es especialmente importante que los usuarios puedan involucrarse en la toma de decisiones sobre aspectos relativos a la convivencia, tales como la definición de los criterios de selección y exclusión, y la determinación de los derechos y obligaciones de los residentes.

### **(iv) Integralidad y coordinación**

La política de fomento al arriendo debe articularse con otros esfuerzos públicos y privados, tanto respecto del acceso a la vivienda como de otros ámbitos. En este sentido, el acceso a la vivienda debe entenderse como parte de un marco de bienestar general.

La magnitud del déficit actual obliga a que se desarrollen varias estrategias paralelas para aumentar el stock de viviendas disponibles, cada una de las cuales presenta oportunidades específicas. Los instrumentos que se utilicen deben ser coherentes entre sí y facilitar su funcionamiento en conjunto, con una mirada multidimensional y de largo plazo en la que se encuentren distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil.

### **(v) Descentralización**

El diseño de la política debe considerar una estructura que vaya más allá de la gestión desde el gobierno central, incorporando la participación de diferentes agencias estatales, pertenecientes a distintas escalas territoriales

de gobierno. En esta línea, la nueva institucionalidad regional, junto con los instrumentos de financiamiento disponibles a este nivel, ofrece una oportunidad relevante. Asimismo, los municipios, que han sido los principales actores en el incipiente desarrollo de proyectos de oferta de arriendo con interés social, debieran ser fortalecidos, nivelando sus capacidades de gestión, para que así puedan ejercer un rol protagónico en esta materia.

### **(vi) Estándares de vivienda y territorio**

Un último elemento a tener en cuenta es la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, lo que conlleva la necesidad de mantener estándares mínimos de habitabilidad de las unidades ofrecidas y de su localización. Las viviendas en arriendo deben cumplir ciertas exigencias básicas y su cumplimiento debe mantenerse a lo largo del tiempo, lo que es especialmente relevante en aquellos casos en que la tenencia se da por un período extendido. Lo anterior se traduce en una garantía de mantención de las unidades.

Por otra parte, el suelo en que se desarrollen proyectos inmobiliarios de arriendo social debe estar en barrios consolidados. Es decir, estos terrenos deben permitir el acceso a servicios y oportunidades laborales y contar con conectividad urbana y/o favorecer la mantención de redes sociales. Como se dijo anteriormente, la localización debe promover la diversidad socioeconómica, reduciendo la segregación urbana.

## **2.2. Componentes**

### **(i) Construcción y habilitación de viviendas para arriendo**

La base para contar con una política robusta de arriendo asequible es la existencia de un stock de unidades que sea capaz de satisfacer la demanda. Para esto, es necesario fomentar la construcción de viviendas para tal fin, tanto a través de los instrumentos existentes como mediante la creación de nuevas líneas de financiamiento. En ese sentido, el DS N° 3, en elaboración, podría ser un avance importante al contemplar mecanismos complementarios de financiamiento a la oferta, tales como un préstamo de enlace, bonos de disponibilidad y recursos del DS N° 52, sin perjuicio de que sea necesario hacer ajustes considerando las necesidades concretas del mercado potencial.

Junto a lo anterior, se debe impulsar la habilitación de viviendas ya existentes para su ocupación en arriendo, tanto a través de la recuperación de stock mediante re-

trofits que permitan alcanzar condiciones adecuadas<sup>23</sup> —como se ha realizado en Europa con la Oleada de renovaciones—, como mediante la incorporación de viviendas atomizadas —unidades individuales de propiedad privada— facilitada por programas de intermediación<sup>24</sup>. Ello, a través de instrumentos creados para tal efecto y que no impliquen la redirección de recursos originalmente destinados a la propiedad, de manera de atender las tensiones que han surgido como resultado de la utilización de tal estrategia de redirección en la actualidad.

Las viviendas construidas y habilitadas deben ofrecer diferentes características y funcionalidades, respondiendo a la diversidad de usuarios que podrían acceder a los beneficios de arriendo, como se explica más adelante. Los proyectos, entonces, deben conjugar diferentes tipologías de vivienda, favoreciendo la diversidad en su interior.

Las unidades habilitadas para arriendo deben cumplir con ciertas exigencias básicas, en términos de superficie por habitante, equipamiento, eficiencia energética, entre otros, asegurando que los usuarios cuenten con estándares y comodidades adecuados, además de condiciones seguras<sup>25</sup>. Estos requisitos deben ser mayores a los que cumplen las viviendas para tenencia en propiedad, debido a que los arrendatarios tienden a invertir menos en mejoramiento y a que el arriendo debe conllevar bajos costos de mantención. Por otro lado, deben ser lo suficientemente flexibles para permitir la existencia de diferentes tipologías de vivienda en arriendo.

Respecto de la localización, los terrenos en que se desarrollen los proyectos deben ubicarse en sectores consolidados, donde los residentes puedan acceder a servicios, oportunidades laborales y conectividad con la ciudad. Otro criterio importante para considerar tiene que ver con el derecho de los usuarios a permanecer en el barrio de origen, protegiendo así sus redes sociales. Esto exige contar con viviendas en distintos sectores de la ciudad.

Junto a lo anterior, los barrios en que se lleven a cabo estos proyectos deben asegurar su diversidad socioeconómica. Un ejemplo de cómo implementar esto es el estándar 20/60 (CNDU, 2018) de porcentaje de vivienda social mínima y máxima<sup>26</sup>, el que podría fácilmente apli-

carse a todos los asentamientos urbanos. En cualquier caso, el uso de estándares de este tipo debe llevarse a cabo garantizando la seguridad de tenencia de quienes ya viven en un sector y acompañarse de medidas que se hagan cargo de las causas estructurales de la segregación (OCDE, 2020).

Además de estos requisitos, se recomienda que los terrenos céntricos —o con potencial de centralidad— disponibles sean priorizados para su uso en arriendo, dado que el Estado puede mantener la propiedad y se hace posible beneficiar a más usuarios en el largo plazo. Además, se sugiere incorporar a ciudades intermedias en el rango de alcance de esta política, pues también cuentan con problemas de vivienda, y en ellas el impacto urbano del desarrollo de estos proyectos —en términos de integración e influencia en las alzas de precios de arriendo en el mercado privado— puede ser incluso mayor.

La promoción de la oferta exige, tanto en la construcción como en la habilitación de unidades, diversificar las formas de propiedad del stock de vivienda en arriendo, incentivando el desarrollo de viviendas públicas y privadas. Las experiencias llevadas a cabo por corporaciones municipales en Recoleta e Independencia siguen el modelo de provisión pública local usado en Suecia y Austria. La experiencia cooperativa de Conavicoop, por otra parte, es similar al sistema utilizado en Suiza e Irlanda. Estos ejemplos solo son un atisbo de la variedad de configuraciones con que se puede desarrollar nueva vivienda para arriendo con interés social.

## **(ii) Gestión y administración de las viviendas en arriendo**

Los proyectos de vivienda en arriendo deben ser administrados coherentemente con su objetivo de ofrecer bienestar social, para lo que es necesario tener en cuenta la gestión del inmueble, la mantención de la vivienda y el acompañamiento integral a los usuarios.

Respecto de la gestión de las unidades, hay que tener en cuenta que, en consecuencia con el principio de asequibilidad, se deben ofrecer cánones de arriendo diferenciados con el fin de dar cobertura a usuarios con distintos niveles de ingresos sin superar un gasto equivalente

23 Programas de este tipo permiten solucionar problemas de allegamiento evitando la desintegración de redes.

24 La incorporación de viviendas atomizadas tiene la ventaja de favorecer la descentralización de la oferta.

25 Los estándares de tamaño y calidad de la vivienda ocupados en distintos países pueden revisarse en OCDE (s.f.).

26 Es importante tener en cuenta que los límites mínimo y máximo establecidos deben estar en línea con la focalización de la política de vivienda en arriendo.

a entre el 25% y 30% del presupuesto familiar<sup>27</sup>. Esto es similar a lo que ocurre en Australia, Francia, Canadá y Portugal, entre otros países (OCDE, s.f.). Incluso, debe existir la posibilidad de un copago cero para los sectores más vulnerables y para aquellas situaciones en que los usuarios no tengan ingresos suficientes. En esta línea, el caso de Luxemburgo<sup>28</sup> es particularmente interesante, pues la forma de cálculo del canon de arriendo depende mayoritariamente (75%) de los ingresos y composición del hogar, con un porcentaje menor (25%) definido por las características de la vivienda.

La implementación de lo anterior podría llevarse a cabo mediante de un subsidio variable, informado a través del Registro Social de Hogares o de otra fuente de datos administrativos, que entregue un monto para arriendo capaz de asegurar que no se exceda el porcentaje de gasto máximo establecido. El subsidio, en cualquier caso, no puede entenderse como un instrumento aislado, sino que debe ser parte de una política general de vivienda que vaya más allá de las acciones de mercado, evitando así que su entrega lleve a un alza en los precios de las viviendas en arriendo, como se ha documentado en Estados Unidos (Desmond y Perkins, 2016; Eriksen y Ross, 2015; Susin, 2002).

Asimismo, es necesario entregar apoyo a quienes se encuentren incapacitados de cumplir con sus obligaciones de pago, para así dar más seguridad en la tenencia. Esto se puede promover a través de la entrega de información temprana a servicios públicos capaces de ayudar a los arrendatarios, como ocurre en Alemania, Dinamarca y Suecia. Otros países, como Polonia y Eslovaquia, prohíben el desalojo cuando no hay una nueva vivienda disponible si se trata de personas pertenecientes a ciertos grupos vulnerables (Kenna et al., 2016).

Respecto del cobro de garantías de arriendo, es fundamental que estas no sean un obstáculo para acceder a la vivienda. El modelo planteado por Techo para su proyecto de vivienda en arriendo en Independencia –actualmente en desarrollo al alero de la Glosa 03– es un buen ejemplo en esta línea, pues se cobra la garantía de forma parcelada a quienes pueden solventarla, la cual va a un fondo que permite apoyar a quienes no pueden cumplir con sus obligaciones de pago. Es positivo, en

este sentido, pues no significa un gasto de entrada importante y, además, constituye un mecanismo de ahorro para quienes no requieren utilizarla.

En cuanto a la administración de los proyectos, es importante que los usuarios participen en la toma de decisiones sobre las normas de convivencia y los derechos y obligaciones de los residentes, evitando así posibles malas prácticas que podrían aparecer con la administración externa, especialmente respecto de eventuales casos de discriminación y exclusión que pongan en riesgo los principios de la política (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). Asimismo, el involucramiento en tareas de gestión y aseo puede significar una oportunidad laboral para aquellos usuarios que lo necesiten, como ocurre en los casos de Estados Unidos y Canadá, donde los llamados “superintendentes” se hacen cargo de tareas de mantención y reparaciones menores.

Sobre la mantención de la vivienda, se debiera contar con un financiamiento especial para asegurar el cumplimiento de los estándares a lo largo del tiempo. En caso de actualizarse ese estándar, es necesario que se mejoren las unidades para cumplir con los requisitos, para que así los usuarios consideren el arriendo de largo plazo como una alternativa. Esto tiene la ventaja, además, de que los oferentes no deberán incurrir en grandes gastos cuando los arrendatarios dejen la vivienda. Este financiamiento puede realizarse a través de subsidios (como en Australia y Canadá), préstamos con tasas preferenciales (como en Portugal y Francia) o bien a través de créditos tributarios (como en Alemania y Bélgica) (OCDE, s.f.).

Los proyectos de vivienda ofrecen la oportunidad de articular distintos programas estatales con el fin de entregar un apoyo integral a los usuarios. De este modo, servicios sociales en educación, salud, capacitación laboral y apoyo económico, entre otros, pueden acercarse a la población a través de la acción de los municipios. Esto se ve fuertemente afectado por la localización de la vivienda, que puede promover o no el acceso a servicios urbanos, pero requiere también de medidas de acompañamiento activo por parte del gobierno local e, incluso, cuando sea necesario, el tutelaje y la incorporación a otros programas. El caso de Recoleta, en este sentido, es

27 En Chile, a modo de referencia, el Subsidio de Leasing Habitacional (Decreto Supremo N° 120 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1995) establece montos diferidos, dependiendo de las características de la vivienda.

28 Según lo establecido en el artículo 18 de la Regulación del Gran Ducado sobre vivienda social, disponible en <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2008/03/18/n11/jo#>

un ejemplo positivo de articulación de distintos apoyos, pues se ofrece acompañamiento social a los usuarios del programa de arriendo, quienes han sido principalmente mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

Respecto de lo anterior, es interesante también la experiencia del Reino Unido, donde la evidencia muestra que la articulación de programas laborales con la oferta local de viviendas sociales en arriendo permite multiplicar el efecto positivo de las inversiones en vivienda. Esto es un caso de éxito de un programa social implementado de manera coordinada con el sistema de provisión de vivienda social (Gibb et al., 2020).

Además, la política de arriendo debe ofrecer un acompañamiento de largo plazo respecto de la situación de vivienda de los usuarios y hacerles seguimiento para detectar cuándo ya no la necesitan, de modo de regular el stock disponible. En aquellos casos en que las personas aspiren a la vivienda definitiva en propiedad, se les debe informar, asesorar y acompañar en el proceso de postulación, asegurando que la transición sea fluida y no ponga en riesgo la seguridad de la tenencia. Esto podrían llevarlo a cabo las organizaciones encargadas de la gestión, los servicios municipales relevantes o el mismo MINVU.

Por otra parte, y pensando en quienes buscan mantener el arriendo como forma de tenencia, se debe ofrecer acompañamiento para acceder a fondos de mantención y mejoramiento de la vivienda; asesoría para acceder a otra en caso de que el usuario busque moverse a otro sector; y apoyo en los aspectos administrativos que puedan significar dificultades para mantener el beneficio.

En general, la gestión de las viviendas –especialmente sus aspectos financieros– debe ser monitoreada, asegurando su cumplimiento y evitando que surjan prácticas abusivas, discriminatorias o que violen los principios de la política. Los municipios deben tener un rol especial en esto, pudiendo incluso incorporarse a las administraciones de cada conjunto. Las organizaciones a cargo de la administración, sean públicas o privadas, deben mantener criterios de transparencia que permitan controlar su funcionamiento. Su supervisión puede entregarse al SERVIU o, eventualmente, a una superintendencia específica que las monitoree.

### 2.3. Usuarios

Una adecuada política de vivienda debe ofrecer diferentes soluciones a distintos tipos de usuarios. Esto significa, en primer lugar, que es necesario reconocer distintas ti-

pologías de residentes, que se distribuyen espacialmente de forma heterogénea. Como se ha documentado, en el área metropolitana de Santiago es posible identificar al menos cinco grandes categorías de arrendatarios: profesionales (26%), inmigrantes (9%), hogares de sectores medios (24%), hogares pobres con menores (29%) y adultos mayores (11%). Además, se observa que estos tipos de residentes se ubican en distintas comunas, encontrándose una mayor proporción de profesionales en comunas céntricas y del sector oriente; de inmigrantes en áreas céntricas; de sectores medios en comunas periféricas; y de sectores pobres en las comunas más periféricas, reproduciéndose así el patrón de segregación de la vivienda en propiedad (Link et al., 2019a).

Junto a lo anterior, es importante diferenciar entre aquellos usuarios que buscan ser propietarios y los que están interesados en mantenerse en el programa de arriendo. Los primeros requerirán la vivienda por un período de tiempo más corto y necesitarán apoyo para la postulación a los programas de vivienda propia; los segundos deberían mantener el beneficio de arriendo mientras sigan cumpliendo con los requisitos.

La diversidad de tipologías de vivienda que se ofrezcan debe ser capaz de satisfacer los requerimientos de distintos tipos de usuarios. En este sentido, el óptimo es que haya disponibilidad tanto de departamentos como de casas, con distintos diseños y funcionalidades de acuerdo con las necesidades de los arrendatarios.

Un caso específico de lo anterior, que no puede dejarse de lado, es la oferta de viviendas con características de accesibilidad universal, orientadas a personas mayores o en situación de discapacidad. Incluso, se podrían incorporar viviendas tuteladas para personas en situación de dependencia. Buscando evitar la segregación, cada proyecto debería contar con una proporción de viviendas con características de accesibilidad universal. Pese a esto, algunos deberían contar con un porcentaje mayor de unidades con estas características, para poder ofrecer tutelaje y apoyo sociocomunitario de forma más eficiente.

La diversidad de usuarios no solo debe manifestarse en las tipologías de vivienda ofrecidas, sino también en la composición interna de los proyectos, la que debe ser múltiple. Esta heterogeneidad no se refiere solo a aspectos demográficos, sino también socioeconómicos: se debe incluir familias de muy bajos ingresos o en situación de emergencia dentro de un tramo libre de copago, buscando así ofrecer seguridad en la tenencia. Esto permite entregar mayor sostenibilidad económica a los

proyectos, creando un sistema solidario en que los usuarios de mayores ingresos hacen factible la presencia de vecinos con copagos menores, lo que favorece también la integración social urbana.

La política de vivienda en arriendo, entendida en un marco general de bienestar social, debe enfocarse en aquellas personas que tienen menores ingresos. Por lo mismo, y atendiendo a los altos niveles de vulnerabilidad social en el país, podría ser más apropiado contar con un modelo de cobertura más universal que focalizado, o bien de focalización amplia, como ocurre en el Reino Unido, los Países Bajos y Francia. Considerando que los programas sociales tradicionalmente han sido diseñados con una cobertura del 60% de la población, una política de arriendo asequible debería tener ese nivel como meta mínima. Teniendo en cuenta, por otro lado, los referentes internacionales más exitosos y algunas de las políticas sociales recientes en el país, se podría aspirar a ofrecer este tipo de beneficios al 80% o 90% más vulnerable del país.

#### 2.4. Actores involucrados en la provisión

Un factor importante en las políticas de arriendo exitosas es la diversificación de los actores que participan en la provisión de viviendas, incorporando diversos niveles de gobierno y a la sociedad civil en sus distintas etapas. Un modelo de responsabilidades compartidas permite diversificar los esquemas de propiedad y formas de acceso al suelo, como ha ocurrido progresivamente en nuestro país, a través de proyectos piloto de desarrollo colaborativo.

Además de los usuarios, que deben estar presentes en las etapas del proceso de diseño e implementación de la política y de los proyectos específicos, se identifican tres grupos principales involucrados: el sector público, incluyendo tanto al gobierno central como a gobiernos regionales y locales; las organizaciones provenientes de la sociedad civil, como fundaciones, ONG y organismos autogestionados; y los privados con fines de lucro. Estos actores pueden tener funciones diferentes en el proceso de desarrollo y gestión, y deben actuar de forma coordinada, evitando así la duplicación de funciones o vacíos institucionales que puedan ser perjudiciales, y con un enfoque prioritario en lo local, para así hacerse cargo de las necesidades particulares (Howell et al., 2019).

##### (i) Sector público

El Estado puede cumplir distintos roles en relación con

la política de arriendo. En primer lugar, puede jugar un papel a través del desarrollo y administración directa de proyectos, como en Australia o Estados Unidos. En Chile, se han realizado algunas iniciativas de este tipo, tanto a través de las corporaciones municipales<sup>29</sup>, en el caso de Recoleta y Santiago, como desde el gobierno central, al alero de la Glosa 03. A partir de estas experiencias y la evaluación que se haga de ellas, podrán identificarse más oportunidades para que distintos actores públicos –MINVU, SERVIU, gobiernos regionales, municipios e incluso nuevas agencias locales creadas especialmente para este propósito– lleven a cabo proyectos enfocados en la oferta de vivienda en arriendo.

En segundo lugar, el Estado puede participar del financiamiento de proyectos llevados a cabo por otros actores. Esto puede realizarse: (i) directamente, aportando los fondos, como ocurre en el Reino Unido; (ii) mediante la entrega de suelos públicos destinados a construcciones para arriendo con interés social, lo que exige contar con un compromiso de que el uso que se le dará será adecuado; o (iii) dando apoyo para conseguir financiamiento privado, actuando como aval de organizaciones sin fines de lucro para así reducir las tasas de interés, como ocurre en los Países Bajos (Centro de Políticas Públicas, 2018). Es importante mencionar que estos distintos mecanismos no son excluyentes entre sí, sino que pueden desarrollarse de forma paralela o combinada.

La utilización de la Glosa 03 representa un avance importante en esta dirección. Por ejemplo, el proyecto de la comuna de Recoleta se realizó a través de la transferencia de un terreno del SERVIU, y otros proyectos han contado con préstamos del Estado –ya sea un préstamo que se paga como adelanto de los subsidios del DS N° 52 o un préstamo de enlace especial establecido para tal efecto.

Además, el Estado debe tener un rol de supervisión y acompañamiento, haciéndose cargo del monitoreo del sistema y velando por el cumplimiento de los derechos de los usuarios, especialmente en el caso de los proyectos implementados por privados. Como se mencionó anteriormente, los municipios y los SERVIU pueden ocupar un papel importante en esto y, a medida que la política de arriendo escale, será necesario considerar la pertinencia de contar con algún ente especializado y con cierta autonomía de otros ejecutores –como una superintendencia.

29 Si bien estos organismos son privados, en la práctica dependen de los municipios a los que pertenecen, por lo que aquí son tratados como públicos.

Finalmente, el Estado tiene un rol fundamental en la regulación del sistema, el que será especialmente relevante en el diseño de la política de arriendo (Link et al., 2019b). Esta función se ejerce principalmente a través del MINVU, aunque también hay otros organismos involucrados –Ministerio de Hacienda, gobiernos regionales, municipios.

### **(ii) Organizaciones de la sociedad civil**

Las organizaciones no gubernamentales son actores con la posibilidad de jugar un papel relevante en el desarrollo y la gestión de proyectos de vivienda en arriendo. Algunos de los primeros proyectos de este tipo en el país han contado con el involucramiento de este tipo de entidades –fundaciones y cooperativas–, y sus características anticipan un funcionamiento apropiado en la administración.

Por una parte, su carácter sin fines de lucro se refleja en que las utilidades de la operación son reinvertidas, mejorando la calidad de los proyectos, o bien llevan a una disminución de los costos, lo que beneficia directamente a los usuarios. Además, y especialmente en el caso de las cooperativas, este tipo de organizaciones puede tener estructuras internas más democráticas, facilitando la participación de la sociedad civil (Dodge y Ospina, 2016). Finalmente, la comunidad tiene una mayor legitimidad, generando mayores niveles de confianza que las empresas (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020).

Algunas organizaciones que pueden participar de la política de arriendo son las mencionadas anteriormente: fundaciones relacionadas con el tema de vivienda y cooperativas de vivienda, donde los usuarios son socios accionistas. Junto a estas –actualmente en funcionamiento–, existe la posibilidad de promover la creación e institucionalización de asociaciones de vivienda, organizaciones locales sin fines de lucro dedicadas exclusivamente al desarrollo y/o administración de vivienda en arriendo<sup>30</sup>. Estas últimas, específicamente, podrían actuar de forma autónoma, incorporando funciones de acompañamiento y gestión social que están asociadas al Estado.

Además de participar en las tareas de desarrollo y/o gestión, este tipo de organizaciones puede involucrarse en proyectos de regeneración urbana asociados al componente inmobiliario.

Pese a los beneficios que ofrecen estas organizaciones en términos de legitimidad, es fundamental que su gobierno corporativo sea claramente normado, para evitar así una crisis como la ocurrida en los Países Bajos (Hoekstra, 2017). Algunos lineamientos para esto son establecer un propósito claro; contar con un directorio diverso y que represente a distintos sectores, designado (al menos parcialmente) de forma democrática; diferenciar las funciones del directorio y el equipo ejecutivo; y entregar información clara y transparente sobre sus operaciones (Centro de Políticas Públicas UC, 2021). Junto a lo anterior, debe existir una supervisión exhaustiva de las prácticas internas de organización y de su funcionamiento.

### **(iii) Actores privados**

El desarrollo de proyectos de vivienda en arriendo requiere la articulación con empresas privadas para obtener financiamiento. Los bancos, en este sentido, deben participar de forma activa. En este caso, como se mencionó anteriormente, el Estado podría ofrecer garantías, abaratando así los costos del crédito necesario para desarrollar los proyectos y facilitando la participación de organizaciones de la sociedad civil que no cuenten con los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Junto a lo anterior, ante la necesidad de incrementar la oferta de vivienda en arriendo protegido, podría ser pertinente crear un régimen especial para la participación de actores privados<sup>31</sup> en el desarrollo de proyectos inmobiliarios para arriendo, siempre que esto se realice en un marco estrictamente regulado respecto de los estándares de vivienda, entorno y servicios, y con una supervisión permanente por parte del Estado. Cuando el sector público u otras entidades sin fines de lucro no cuenten con la capacidad instalada y la gobernanza adecuada para realizar todas las tareas asociadas al desarrollo y construcción de proyectos, puede ser más eficiente que externalice algunas de ellas a través de privados. Fijando las condiciones regulatorias adecuadas –que aseguren que los recursos públicos y los proyectos de vivienda con interés social no sean fuente de lucro– podría ser deseable que dichos actores se involucren en estas tareas y accedan a los subsidios, beneficios y facilidades que ofrezca el Estado.

30 Para más información sobre el modelo de asociaciones de vivienda, predominantes en Holanda, ver Schilder y Scherpenisse (2018).

31 Dado que el sistema de arriendo apunta al bienestar de las personas, se debería favorecer la participación de empresas enfocadas en el interés social, como las certificadas por el Sistema B.

## Conclusiones

La urgencia de ofrecer respuestas a las crecientes necesidades habitacionales en nuestro país –tanto de cobertura como de calidad– hacen de la vivienda en arriendo una alternativa necesaria de potenciar. Los instrumentos implementados a la fecha para esto han mostrado ser insuficientes, pues generan una tensión política al redireccionar financiamiento destinado a viviendas en propiedad, no disponen de recursos suficientes para el desarrollo de nuevos proyectos, mantienen una lógica de transitoriedad y no cuentan con el apoyo institucional necesario.

Como se ha planteado a lo largo de este documento, es necesario avanzar hacia la creación de una política de vivienda en arriendo que trascienda los programas específicos, permita articular y entregar garantías a los diversos actores involucrados y facilite la generación de oferta. Dicha política debiera estar centrada en el bienestar de sus usuarios, garantizar la asequibilidad de la vivienda y su seguridad frente a situaciones no previstas, reconocer la diversidad de hogares y ofrecerles una variedad de soluciones. Además, debiera incorporar la participación de los usuarios en todas las etapas, operar en distintos niveles territoriales de gobierno y asegurar el cumplimiento de estándares mínimos en la calidad de las viviendas y su ubicación.

Para ello, la política de arriendo asequible debe enfocarse, por una parte, en el desarrollo y habilitación de nuevas viviendas, ayudando a reducir el déficit de unidades disponibles, con un stock que contemple diversas tipologías. Junto con esto, debe ofrecer cánones diferenciados, que no superen el 25% o 30% de los ingresos de los arrendatarios, dando la posibilidad de copago cero

(por ejemplo, mediante un subsidio variable). Por otro lado, requiere de un esfuerzo especial en la gestión y administración de las viviendas para asegurar que esta sea adecuada, se mantengan los estándares y se otorgue acompañamiento a los usuarios respecto de su situación de vivienda en el largo plazo.

La provisión de vivienda en arriendo debe incorporar la participación del Estado, con un rol activo en la regulación y supervisión del sistema y en el acompañamiento de los demás actores, y, eventualmente, en el desarrollo o financiamiento de proyectos. Se debe considerar también a las organizaciones de la sociedad civil, que podrían aportar tanto en el desarrollo de proyectos como en su gestión, para lo que se requiere establecer un marco regulatorio adecuado. Otros actores privados, finalmente, pueden aportar a través del financiamiento de proyectos o incluso mediante su desarrollo, en un marco regulado y supervisado.

Avanzar hacia una política de vivienda en arriendo con estas características requiere que se realicen cambios importantes a la institucionalidad y orgánica en materia habitacional en Chile. Entre otras cosas, será necesario evaluar las tareas que se entregan a los distintos actores, considerar la incorporación de nuevos participantes, flexibilizar ciertas lógicas de trabajo y analizar el marco regulatorio existente. Estas modificaciones, si bien suponen un desafío importante para los próximos años, no son inabordables. Los pilotos llevados a cabo en el último tiempo por el MINVU demuestran que, si existe verdadera voluntad, es posible coordinar a los diversos organismos e implementar de manera progresiva medidas tendientes a establecer una política de arriendo asequible, tan necesaria actualmente en nuestro país.

## Referencias

- Centro de Políticas Públicas UC**, 2018. *Estudio comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo*. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/estudio-comparado-de-experiencias-internacionales-sobre-la-administracion-de-bienes-inmuebles-para-arriendo/>.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2019. Integración social y urbana: aportes críticos para la nueva ley. *Observatorio Legislativo*, 39, pp. 1-20.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2021. *Desafíos de las cajas de compensación para fortalecer su aporte a las demandas de protección social en Chile*. Documento de uso interno.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)**, 2018. *Sistema de indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano*. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/1.-PROPUESTA-SISTEMA-DE-INDICADORES-Y-EST%C3%81NDARES-DE-DESARROLLO-URBANO.pdf>.
- Creighton, J.**, 2005. *The public participation handbook. Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Desmond, M. y Perkins, K.**, 2016. Are landlords overcharging housing voucher holders? *City and Community*, 15(2), pp. 137-162.
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2019. *Resumen ejecutivo. Evaluación focalizada del ámbito de diseño programa Subsidio al Arriendo*.
- Dodge, J. y Ospina, S.**, 2016. Nonprofits as “schools of democracy”: a comparative case study of two environmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(3), pp. 478-499.
- Eriksen, M. y Ross, A.**, 2015. Housing vouchers and the price of rental housing. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), pp. 154-176.
- Gibb, K., Foye, C., Stephens, M. y Earley, A.**, 2020. *Improving opportunities: how to support social housing tenants into sustainable employment – Report to the APPG on housing and social mobility*. Disponible en: <https://www.communitiesthatwork.co.uk/wp-content/uploads/2020/10/Improving-Opportunities-APPG-Inquiry-full-report-double-page-spread.pdf>.
- Hoekstra, J.**, 2017. Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies. *Critical Housing Analysis*, 4(1), pp. 31-39.
- Howell, K., Mueller, E. y Brown Wilson, B.**, 2019. One size fits none: local context and planning for the preservation of affordable housing. *Housing Policy Debate*, 29(1), pp. 148-165.
- Hulse, K., Milligan, V. y Easthope, H.**, 2011. Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives. *Australian Housing and Urban Research Institute Report*, 170.
- Kenna, P., Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, V. y Nasarre-Aznar, S.**, 2016. *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Link, F., Marin Toro, A. y Valenzuela, F.**, 2019a. Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(61), pp. 507-542.
- Link, F., Valenzuela, F. y Marin Toro, A.**, 2019b. Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social. *Temas de la Agenda Pública*, 14(114), pp. 1-18.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)**, 2021. *Programa de Subsidio de Arriendo D.S. N° 52. Promoción de Oferta de Viviendas para Arriendo Protegido*. Presentación.
- OCDE**, s.f. *The OECD Housing Project*. Disponible en: <https://www.oecd.org/housing/>.
- OCDE**, 2020. *Social housing: a key part of past and future housing policy*. Disponible en: <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>.
- Pontificia Universidad Católica de Chile**, 2020. *Encuesta Nacional Bicentenario UC: 2020*.
- Schilder, F. y Scherpenisse, R.**, 2018. Policy and practice: affordable housing in the Netherlands. *Informationen zur Raumentwicklung*, 4, pp. 80-91.
- Selman, J.**, 2021. *Rental Voucher Programs in Middle Income Countries: Quasi-experimental Evidence from Chile*. Documento de trabajo.
- Susin, S.**, 2002. Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics*, 83(1), pp. 109-152.

### CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

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.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE