

CAPÍTULO 5

Ley de Arriendo: propuestas para una política pública que garantice la seguridad de la tenencia

DIEGO GIL

Escuela de Gobierno UC

FRANCISCA BOGOLASKY

Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile

FELIPE LINK

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

ADRIANA MARÍN

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo

Ley de Arriendo: propuestas para una política pública que garantice la seguridad de la tenencia

INVESTIGADORES¹

DIEGO GIL

Escuela de Gobierno UC

FRANCISCA BOGOLASKY

Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile

FELIPE LINK

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

ADRIANA MARÍN

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo

Resumen²

En la última década se evidencia en Chile un aumento de los hogares arrendatarios y un aumento en los precios de arriendo, especialmente para sectores medios y bajos. Este aumento de la tenencia en arriendo puede traer asociados ciertos riesgos con relación a la seguridad de tenencia y asequibilidad, elementos que actualmente no son considerados en la legislación sobre arriendo en Chile, y que solo recientemente han comenzado a abordarse como tema desde las políticas públicas.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo central desarrollar un diagnóstico de la legislación de arriendo en Chile y proponer lineamientos de posibles políticas públicas que busquen una mayor protección de la seguridad de la tenencia en el mercado del arriendo formal, especialmente para grupos desaventajados.

Este trabajo se desarrolló a partir de una metodología mixta, compuesta de dos técnicas centrales: por un lado, la revisión y análisis de documentación legal nacional, casos internacionales y causas judiciales; y, por otro, entrevistas con actores claves. En base a lo anterior, identifica ciertos nudos

1 Los autores quisieran agradecer la colaboración de Bruno Rojas, Paula Rubilar, Josefina Espinoza, Agustín Subiabre, Camila Urbina y Francisca Zegers, por su ayuda en la elaboración de este documento.

2 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 30 de noviembre de 2023, en el cual participaron como panelistas Fernando Jiménez, jefe de la Oficina de Gestión de Proyectos Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Marisol García, asesora urbana de la Municipalidad de Renca; y Pia Mora, directora ejecutiva de la Fundación Alcanzable.

críticos en la relación entre arrendadores y arrendatarios y en la implementación de la legislación.

Este análisis lleva a propuestas enfocadas en la “proximidad institucional” como una dimensión clave para abordar la seguridad de la tenencia, entendiendo que la mayor cercanía entre instituciones públicas y de la sociedad civil con quienes participan del mercado del arriendo, especialmente sectores de bajos ingresos, permitirá promover una mayor transparencia y acceso a información relevante sobre los contratos de arriendo y la solución pacífica de conflictos que puedan generarse, equilibrar los poderes de arrendatarios y arrendadores, y contar con mayores incentivos a la formalización en este ámbito de la política pública.

1. Descripción del problema público a abordar y su relevancia para las políticas públicas

Chile es mayoritariamente un país de propietarios. Sin embargo, en la última década, se evidencia un aumento de los hogares arrendatarios y, al mismo tiempo, un aumento en los precios de arriendo, especialmente para sectores medios y bajos (Mideso, 2022; Link et al., 2019). Si bien el porcentaje de hogares arrendatarios es mayor en los quintiles de mayores ingresos, el aumento en los precios de arriendo ha sido menor, proporcionalmente, en esos grupos (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). De esta manera, los grupos más vulnerables han estado presionados en cuanto a la cantidad de recursos y proporción de sus ingresos que destinan al pago de arriendo.

El presente trabajo pretende profundizar en los riesgos de la tenencia en arriendo asociados a la vulnerabilidad residencial, en específico en la asequibilidad y la seguridad de tenencia, dos de los elementos que componen el derecho a la vivienda (ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cescr), 1991; Torres-Montenegro, 2019; Link et al., 2019a; Link et al., 2021). La vivienda asequible refiere a que los costos asociados a ella no debieran comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas, es decir, que la carga financiera que implica no debe superar un rango razonable (cuyo estándar internacional corresponde a entre 25% y 30% de ingresos de un hogar). Además, deben existir subsidios o apoyos para quienes no pueden obtener vivienda asequible, y los arrendatarios deberían estar protegidos de cobros o aumentos excesivos en el precio de arriendo. Por otra parte, la noción de seguridad jurídica de tenencia refiere al derecho a protección legal contra desalojos forzados, acosos y amenazas, que comprometen la seguridad de tenencia en general, pero particularmente para familias vulnerables que no tienen otras opciones de vivienda (ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cescr), 1991).

En Chile, la principal norma que regula los arriendos y desalojos es la Ley N° 18.801, que fue publicada el año 1982 y que ha sufrido varias modificaciones, principalmente en 2013 y en 2022, detalladas más adelante. En este contexto, el proyecto busca discutir un paradigma de política pública que ha abordado los conflictos entre arrendatarios y arrendadores desde una perspectiva de relaciones entre partes privadas, sin considerar aspectos sociales y de vulnerabilidad. Datos preliminares muestran que, entre 2018 y 2022, hubo más de 18.000 causas judiciales de arrendamiento residencial en la Región Metropolitana (Bogolasky, s.f.). De éstas, es importante identificar y diferenciar entre quienes tienen dificultades para cumplir con las condiciones de un contrato de arrendamiento, dada su situación de vulnerabilidad social y, por lo tanto, requerirían de mecanismos de apoyo y seguimiento institucional, de quienes se aprovechan de la legislación vigente, tanto para adeudar pagos como para arrendar en condiciones abusivas. Es importante señalar que este proyecto se enfoca en el arriendo formal, reconociendo de todas formas el aumento del arriendo informal y su relevancia al hablar de vulnerabilidad y seguridad de tenencia.

La Ley de Arriendo chilena no considera la situación de arrendadores o arrendatarios en condiciones de vulnerabilidad habitacional y no diferencia entre poblaciones en riesgo de aquellos casos donde el desalojo es justificado. Esto abre espacio para explorar cómo la legislación puede incorporar componentes que permitan medir y evaluar la seguridad de la tenencia para hogares con mayor riesgo y vulnerabilidad, y así mejorar el diseño de la Ley de Arriendo chilena. Asimismo, es necesario pensar en formas de orientar e informar a quienes requieren apoyos más concretos en el marco de estos procesos de desalojo.

2. Objetivos de la investigación

Objetivo general:

Desarrollar un diagnóstico de la legislación de arriendo en Chile y propuestas de política pública que incorporen la seguridad de la tenencia como foco, y orienten respecto de la protección de grupos vulnerables que enfrentan procesos de desalojo.

Objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico de la legislación de arriendo en Chile en el período 1970-2023, particularmente su incidencia en la seguridad de la tenencia.
- Examinar la implementación de la legislación de arriendo en la práctica, particularmente en cómo ha afectado a hogares vulnerables respecto de procesos de desalojo.
- Desarrollar un análisis de legislaciones y prácticas internacionales sobre arriendo y prevención de desalojo.

- Exponer propuestas de políticas públicas que permitan incorporar un foco en la seguridad de la tenencia en el sistema de vivienda en arriendo.

3. Metodología

Se utilizó una metodología mixta, con dos principales técnicas de investigación.

- Revisión y análisis de documentos:
 - Se analizaron documentos legales y académicos respecto de la legislación de arriendo y sus modificaciones en las últimas décadas.
 - Se realizó análisis de contenido y socioespacial de causas judiciales de arrendamiento entre el 2018 y 2022, en la Región Metropolitana, de manera de entender cómo las legislaciones se traducen a la práctica, y cómo las causas judiciales reflejan la diversidad de arrendadores y arrendatarios involucrados en estos procesos.
 - Se analizaron legislaciones internacionales que abordan la seguridad de la tenencia, de manera de extraer aprendizajes.
- Entrevistas con actores claves:
 - Se realizaron ocho entrevistas con actores claves (incluyendo jueces, abogadas, representantes de la sociedad civil y actores internacionales) para profundizar en los desafíos respecto del arriendo, las legislaciones, sus modificaciones, sus orientaciones y sus implicancias.

4. Marco conceptual

Esta investigación se sitúa en un marco de derecho a la vivienda, particularmente en relación con el concepto de seguridad de la tenencia, que, como se mencionó antes, refiere al derecho a protección legal contra desalojos forzados, acosos y amenazas. Todo ello compromete la seguridad de la tenencia en general, pero especialmente para familias vulnerables, que no tienen otras opciones de vivienda (ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cescr), 1991).

Existen distintos enfoques respecto de la discusión sobre seguridad de la tenencia. En términos amplios se presentan, por una parte, definiciones centradas en las garantías, aproximación que apunta a proteger a sectores desaventajados frente a posibles injusticias en términos de la tenencia habitacional. Y, por otro lado, se plantean definiciones centradas en el impacto económico de la seguridad de la tenencia.

Dado el foco de este proyecto, resulta relevante profundizar en el primero de estos enfoques que llamamos garantista, donde destaca la definición de Rolnik, para quien trabajar la seguridad de la tenencia tendría como objetivo entregar “orientación a los Estados y a otros actores para resolver este problema a fin de garantizar una vivienda adecuada a los pobres y a las personas

vulnerables de las zonas urbanas y periurbanas” (Rolnik, 2014, p. 6). En definitiva, la autora define la seguridad de la tenencia como un “(...) conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra (...) que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas” (Rolnik, 2014, p. 5-6).

Este enfoque tiene un énfasis en el lenguaje de derechos y tiene orientaciones para que los Estados fortalezcan y promuevan distintos tipos de tenencia, impongan regulaciones para garantizar la seguridad de la tenencia, den soluciones in situ para su protección y promuevan la función social de la propiedad, entre otros. Es relevante destacar que también busca establecer un equilibrio de derechos entre los arrendatarios y propietarios.

En el caso chileno, es indudable que el sector de la vivienda ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Ejemplo de ello es el aumento en el número de campamentos y vivienda informal, un déficit habitacional que se ha ido acumulando en el último tiempo, además de mayores restricciones para acceder al crédito hipotecario y un aumento en el valor de la vivienda. Lo anterior ha promovido, junto con otras razones, el crecimiento de la vivienda en arriendo (Techo, 2021; Mideso, 2022; Fuentes et al., 2021). En consecuencia, se ha vuelto cada vez más difícil conseguir el anhelado “sueño de la casa propia” por medio del tradicional esquema de ahorro, subvención y créditos a través de la banca privada. Este escenario es desafiante para la política habitacional pues se trata de nuevos contextos para el acceso a la vivienda en los que es necesario reformular, crear y repensar conceptos y normativas que se adecuaban a un escenario anterior.

En este marco, el concepto de seguridad de la tenencia se fundamenta como una base teórica-práctica que pretende dar estabilidad al arriendo, considerando cómo ha funcionado generalmente el mercado del alquiler:

“[...] el problema que existe en mercados privados no regulados es la falta de permanencia, estabilidad, continuidad y seguridad que entrega esta alternativa para sus moradores (Morris, Hulse y Pawson, 2017), pues el sector privado de la vivienda con fines de lucro no suele ser capaz de producir vivienda asequible (Bratt, 2018). Para los arrendatarios, un mercado de arriendo con altos costos, oferta inadecuada y falta de regulación puede limitar sus oportunidades de encontrar vivienda digna y salir de la subvención (Li, Stehlik y Wang, 2019). En un contexto de estas características, es difícil que el mercado de arriendo privado sea percibido como un modo adecuado o atractivo

para el acceso a la vivienda por parte de familias que quieran establecer un proyecto de vida a largo plazo en una propiedad” (Link et al., 2019b, p. 15).

Hulse (2008) pone en cuestión la idea de que la vivienda en arriendo tendría un tipo de seguridad habitacional menor en comparación con la vivienda en propiedad, preguntándose si la falta de seguridad de la vivienda es per se o es un reflejo de los arreglos institucionales actuales en torno al alquiler. En esta línea, Kemeny (1995, p. 27) señala que los mercados de alquiler están estructurados como “el resultado de la legislación acumulada y política durante muchas décadas”. Por lo tanto, la seguridad de la tenencia se describe mejor como un problema político-legal y un concepto que es histórico y culturalmente contingente, y que puede considerarse como un continuo más que una dicotomía entre propiedad y arriendo. Esto nos hace plantearnos que la seguridad de la tenencia es un concepto que debe examinarse en relación con su contexto.

A partir de las entrevistas y análisis que se describen en las próximas secciones, buscaremos avanzar en propuestas que consideren la seguridad de la tenencia en el contexto de arriendo chileno.

5. Datos recolectados y principales resultados

5.1 Análisis de la legislación de arriendo en Chile

En esta sección presentamos un breve análisis de la evolución del marco normativo que ha regulado las relaciones entre arrendadores y arrendatarios en Chile. La legislación de arriendo ha evolucionado siguiendo el patrón de la mayoría de las regulaciones sobre las relaciones jurídicas entre particulares. Durante el siglo XIX, los contratos de arrendamiento de predios urbanos estaban regulados exclusivamente por el Código Civil de 1857 y por el Código de Procedimiento Civil de 1902. Sin embargo, a lo largo del siglo XX se fueron dictando una serie de leyes para regular de modo comprehensivo las relaciones en torno al contrato de arriendo, respondiendo a las dinámicas económicas y sociales de cada tiempo, quedando las normas del Código Civil y de Procedimiento Civil como normas supletorias.

Los contratos de arriendo en la actualidad están regulados por la Ley N° 18.101 de 1982, la cual ha sufrido varias importantes modificaciones en leyes posteriores. La última modificación significativa a esa ley ocurrió en 2022 (a través de la Ley N° 21.461). El análisis se concentrará, principalmente, en la legislación actualmente vigente, esto es, la Ley N° 18.101, modificada por la Ley N° 19.866 del año 2003 y la Ley N° 21.461 del año 2022³.

3 Para este análisis también se utilizaron: Alcalde, 2022; Rosende, 2003; Pizarro, 2003; Lührmann, 2022; Derecho UC, 2022; Cortés, 2020; Carrasco y Camus, 2022; BCN, 2023a, 2023b, 2023c; DFL N° 1/2000; DFL N° 211/1953; Decreto Ley N° 964, 1975; Ley N° 1.552, 1902; Ley N° 6.844, 1941; y Ley N° 11.622, 1954.

a. Contrato de arriendo

La legislación chilena no exige mayores formalidades para reconocer la existencia de un contrato de arriendo. No se exige, por ejemplo, que sea escrito. Sin embargo, en distintos momentos la ley ha establecido incentivos para la escrituración de los contratos de arriendo, de modo de facilitar los procedimientos judiciales en los que se exista un conflicto entre arrendador y arrendatario.

La legislación actual establece que en los contratos de arrendamiento que consten por escrito, las firmas deben ser autorizadas por notario público (artículo 20 inciso 1 de la Ley N° 18.101). La exigencia de que la firma sea autorizada por notario genera el incentivo de que las partes escrituren el contrato de arrendamiento, toda vez que los contratos autorizados ante notario constituyen un antecedente suficiente (pero no el único) para ejercer el procedimiento monitorio incorporado por la Ley N° 21.461 para facilitar el cobro de rentas de arrendamiento impagas. Además, al exigir firma ante notario se obliga al arrendador a mostrar los documentos que acrediten su propiedad sobre el inmueble, lo que evita la falsificación de estos y el arrendamiento de cosa ajena.

Ante conflictos entre arrendador y arrendatario que deban ser resueltos por los Tribunales de Justicia, siempre es conveniente escriturar los contratos. Uno de los medios de prueba con mayor valor probatorio en materia civil son los instrumentos (documentos). Además, existen ciertas limitaciones en cuanto a la admisibilidad de otros medios de prueba (como los testigos) para probar los hechos que aleguen las partes. Así, el artículo 1.708 del Código Civil señala que no se admitirá la prueba de testigos respecto de una obligación que haya debido consignarse por escrito; y, de acuerdo con el artículo 1.709, deberán constar por escrito los actos o contratos que contienen la entrega o promesa de una cosa que valga más de dos unidades tributarias.

También desde el punto de vista de la renta, existe un incentivo a escriturar un contrato, pues cuando el contrato no consta por escrito, la ley establece presunciones para determinar el monto de la renta. Actualmente, se presume que la renta es el monto consignado en los depósitos o documentos de pago por al menos tres meses consecutivos y, en caso de que estos no existan, se presume que la renta es la que declara el arrendatario.

La principal razón que se ha formulado para no exigir que los contratos de arriendo siempre consten por escrito es que muchos de quienes participan del mercado de arriendo no tienen los conocimientos ni el acceso a la asesoría necesaria para escriturar un contrato, lo que podría generar un fuerte obstáculo para la fluidez de este mercado⁴.

4 Ver informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en Sesión 136 (primer trámite constitucional), de fecha 18 de enero de 2021. Argumentan en dicho sentido la diputada Jiles y el diputado Ilabaca.

b. Renta

La regulación original del Código Civil del contrato de arriendo de inmuebles no tenía un tratamiento relevante de la renta. Sin embargo, durante el siglo XX, ante varios fenómenos que disminuyeron la oferta y aumentaron el precio de las viviendas en arriendo, como terremotos, crisis económicas, regulaciones sobre edificaciones y movimientos de arrendatarios, se dictaron una serie de leyes que regularon el precio de la renta para proteger a arrendatarios frente a arrendadores (Hidalgo, 2002). Estas leyes establecieron un límite máximo para el monto del alquiler, consistente en un porcentaje del avalúo fiscal del bien inmueble, el que fue variando con el tiempo (inicialmente fue un 7% y luego un 11%). Se establecieron, además, sanciones aplicables a los arrendadores que excedieran el límite legal, ya que dichas normas eran de orden público e irrenunciables por los contratantes.

La Ley N° 18.101, a diferencia de sus antecesoras y consistente con el espíritu de la época, no reguló el precio de los alquileres. En la sesión N° 40 del año 1981 de la Junta de Gobierno se expresó la razón de esta eliminación: “La idea del Ministerio y del Ejecutivo es eliminar el 11% y dejar libre el tope de arriendo para cualquier propiedad, salvo aquellos contratos que estén vigentes hasta el término de su vigencia, con el objeto de incentivar la construcción en este momento actual”. Se argumentaba que “nadie construirá una vivienda para arrendarla si resulta que debe pagar un interés alto y, en cambio, no puede cobrar más de 11% anual de arriendo”. En la actualidad, la Ley N° 18.101 continúa sin fijar un límite máximo para el monto de las rentas, puesto que ninguna de las leyes modificatorias dictadas en los últimos años —concretamente las leyes N° 19.866 y N° 21.461— han reformado este punto de la regulación.

c. Desahucio

El desahucio consiste en la acción de notificar o avisar judicialmente que se da por terminado un contrato de arrendamiento que no tiene término fijado, o que lo tiene, pero se vende el espacio arrendado⁵. Es una de las materias que originalmente fue regulada por el Código Civil y que luego se incluyó en la normativa especial dictada durante el siglo XX, especialmente para el arrendador. En términos generales, lo que regularon las leyes especiales fue la forma en que el arrendador debía efectuar el desahucio y los plazos en que el arrendatario debía restituir el inmueble, siendo la tendencia legislativa ir haciéndolos cada vez más reducidos.

La Ley N° 18.101 regula el desahucio y la restitución de la propiedad en su Título II. En su versión original, la ley señalaba que en los contratos en que el plazo se haya pactado mes a mes y en los de duración indefinida, el

⁵ Definición del diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia de la Lengua Española.

arrendador solo podía ponerles término mediante desahucio judicial, agregando que el plazo de desahucio era de cuatro meses, contados desde la notificación de la demanda, el cual podría aumentar en dos meses por cada año completo que el arrendatario hubiera ocupado el inmueble, no pudiendo exceder en total de doce meses. Luego de la modificación introducida por la Ley N° 19.866 de 2003, la legislación vigente señala que, en los contratos en que el plazo se haya pactado mes a mes y en los de duración indefinida, el desahucio demandado por el arrendador solo podrá efectuarse judicialmente o mediante notificación personal efectuada por un notario, y que el plazo de desahucio es de dos meses, contados desde su notificación, pudiendo aumentar en un mes por cada año completo que el arrendatario hubiere ocupado el inmueble, pero no excediendo en total de seis meses.

En síntesis, lo que hizo la Ley N° 19.866 fue reducir el plazo del desahucio y flexibilizar la forma en que el arrendador debe avisar el término del contrato. El fundamento del cambio radicó en los plazos que originalmente establecía la ley. En dicho sentido, el senador Mario Enrique Ríos Santander sostuvo en la discusión de la ley que los plazos “resultaban excesivos ya que, sumados a la demora en los juicios respectivos y las extensiones judiciales, muchas veces privan al arrendador por tiempo demasiado prolongado, incluso años, del legítimo goce de su propiedad, a lo que se añaden las molestias y gastos propios del juicio, sin que ello resulte justificable”⁶.

d. Procedimiento judicial

Originalmente, la Ley N° 18.101, al igual que su antecesor, el Decreto Ley N° 964, sometía los juicios relativos al contrato de arrendamiento de inmuebles urbanos a las reglas del procedimiento sumario establecido en el Código de Procedimiento Civil, con algunas modificaciones específicas. En el año 2003 se modificó drásticamente lo anterior, estableciendo un nuevo procedimiento. El fundamento de la modificación radicó en la necesidad de solucionar los conflictos de forma expedita y restablecer la equidad contractual, pues se consideró que la legislación anterior dejaba en una situación perjudicial a los arrendadores respecto de los arrendatarios⁷.

La Ley N° 21.461 de 2022, por su parte, incorporó a la Ley N° 18.101 una nueva medida precautoria de restitución anticipada del inmueble y expulsión del arrendatario demandado, así como un nuevo procedimiento monitorio

6 Ver Boletín N° 2625-07 de noviembre de 2000, con que se inicia el proyecto de ley que moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos.

7 Ver Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en Sesión 35 (segundo trámite constitucional), de fecha 11 de diciembre de 2002, donde se señala: “los juicios destinados a poner término al contrato de arrendamiento celebrado con personas que no cumplen sus obligaciones contractuales, se extienden hasta por más de un año, creando con ello una situación anómala, no sólo por los aspectos social y jurídico, sino también por la situación lamentable en que suelen quedar las viviendas, puesto que los arrendatarios las abandonan subrepticamente no solo sin pagar las rentas sino que también sin responder por los perjuicios que ocasionan a la propiedad, especialmente en sus elementos básicos como son, por ejemplo, los baños, los que suelen terminar desmantelados”.

para el cobro de rentas de arrendamiento. El fundamento de la nueva medida precautoria se encuentra en la situación de desventaja en la que se encuentra el dueño arrendador de un bien inmueble frente al arrendatario u ocupante que ha incumplido con sus obligaciones. En este sentido, los autores de la moción, que concluyó en la promulgación de la Ley N° 21.461, señalaron que los arrendadores “presentan dificultades para despojar de esa propiedad a sus ocupantes, toda vez que las herramientas que el derecho chileno ha puesto a su disposición en la actualidad serían insuficientes, principalmente por la lentitud con que en la práctica operan”⁸. En cuanto a su ámbito de aplicación, el numeral 7 bis del artículo 8 de la Ley N° 18.101 señala que la medida procede en aquellos casos en que el arrendador demandare la terminación del contrato de arrendamiento y la restitución del bien arrendado, por haberse destruido parcialmente o haber quedado inutilizado para su uso como consecuencia de la acción u omisión del arrendatario en su cuidado.

En lo referente al nuevo procedimiento monitorio de cobro de rentas, se buscó que quien no pague la renta pueda ser requerido en un breve plazo para pagar. Si no cumple con el pago, se puede declarar la restitución del inmueble de modo expedito por el juez. Este nuevo procedimiento procede solo en caso de que el arrendador persiga las rentas de arrendamiento, el cobro de las cuentas de gastos comunes y de consumo adeudados, y la restitución del inmueble.

e. Algunas consideraciones

La trayectoria de la legislación de arriendo en Chile ha ido generando un marco normativo que ha variado significativamente en el tiempo, de acuerdo con las condiciones sociales y económicas que en cada momento han incidido sobre la comprensión jurídica y política de las relaciones entre arrendatarios y arrendadores. Durante buena parte del siglo XX, la legislación intentó proteger especialmente al arrendatario, sobre todo ante desahucios que lo dejaran en una situación socioeconómica perjudicial y ante cobros de renta considerados excesivos. Sin embargo, desde la Ley N° 18.101 de 1982 en adelante, se ha intentado equilibrar la relación entre arrendadores y arrendatarios, protegiendo especialmente a los primeros. Las principales motivaciones detrás de esa ley y sus reformas posteriores han estado dirigidas a superar las dificultades que encuentran los arrendadores al cobrar el precio del alquiler, mantener la propiedad en buen estado y eventualmente expulsar al arrendatario.

Las consideraciones de política social no han sido aspectos importantes en el desarrollo de la legislación de arriendo. Ésta ha intentado regular un equi-

⁸ Oficio N° 254-2019 de la Corte Suprema a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados.

librio razonable entre ambas partes, arrendador y arrendatario, independiente de la situación económica y social particular en la cual se encuentre cada uno. Esto probablemente se explica porque la acción del Estado en el campo habitacional ha estado bastante alejada del mercado de arriendo, concentrando casi todo el esfuerzo en la expansión de la vivienda en propiedad, a través de distintos programas de subsidios.

5.2 Análisis de la implementación de la Ley de Arriendo

A partir del análisis legislativo, examinamos la implementación de esta legislación en la práctica. Como se mencionó anteriormente, para esta tarea se utilizaron dos metodologías: análisis de causas judiciales entre 2018 y 2022 en la Región Metropolitana y entrevistas a actores claves.

Primero, el análisis de causas judiciales tuvo un carácter exploratorio, en el que se realizó una selección aleatoria de causas judiciales por no pago de arriendo entre los años 2018 y 2022. La muestra fue estratificada por año y tipo de causa (persona natural o jurídica), de manera de asegurar un número apropiado para cada año y tipo de causa. En total se consideraron para esta etapa 50 casos. Luego de la selección, se identificaron las principales variables y códigos de análisis, enmarcadas en cuatro principales dimensiones: identificadores de la demanda; características de la demanda; actores; y relación entre actores. Es importante aclarar que estas causas son previas a las modificaciones legales de 2022 (descritas en la sección anterior), por lo que no reflejan los cambios más recientes.

Por otra parte, las entrevistas indagaron sobre diferentes ámbitos, tales como la vinculación a las temáticas de arriendo, opinión y conocimiento de la legislación y su implementación en la práctica, y perspectivas sobre la seguridad de tenencia, entre otros.

Complementariamente al análisis de causas y entrevistas, se realizó un análisis espacial, basado en datos de arrendadores y arrendatarios, a partir de datos extraídos de causas judiciales de arrendamiento también para el período 2018-2022 en la Región Metropolitana⁹. Este análisis tiene como objetivo conocer la geografía de las causas judiciales, en el sentido de comprender su distribución en el contexto del mercado de arriendo chileno y su relación con los procesos de segregación en la producción de este mercado y sus diferentes agentes.

A continuación, se presentan los principales resultados agregados de todas estas estrategias de recolección de datos.

9 El análisis espacial y la selección de causas para el análisis cualitativo se realiza a partir de una muestra mayor de causas judiciales de arrendamiento (n=4.574), obtenidas en el marco de proyectos paralelos de una de las autoras (Bogolasky, s.f.).

a. Posibilidad de encuentro y voz de los arrendatarios

A partir de las causas judiciales, identificamos que estos documentos permiten observar en mayor medida las prácticas de los arrendadores demandantes, así como la participación de ciertos actores como el receptor judicial, la fuerza pública, abogados y jueces.

La “voz” de los arrendatarios, sin embargo, aparece en menor medida en estos documentos. Por la manera en que funcionan los procedimientos judiciales, el arrendatario solo aparece como voz activa si es que asiste a declarar y si es que en la causa se registra dicha declaración (pues lo que se incorpora o no en la causa final no sigue un formato estandarizado). De acuerdo con las entrevistas con jueces, una mayoría de demandados efectivamente no asiste a la audiencia ni participa del proceso judicial, quedando en *rebeldía legal*.

Esto último refleja el hecho de que durante el procedimiento judicial existe poco espacio para el encuentro entre actores. Las causas judiciales reflejan una relación conflictiva entre arrendador y arrendatario, y no existe formalmente una instancia mediadora entre dos posturas que se formulan como opuestas. Podría señalarse que ambos actores están expuestos a un contexto legislativo que les imposibilita empatizar con su contraparte. El único espacio donde esto ocurre, en alguna medida, es en la audiencia, instancia judicial que no se consideró en el nuevo procedimiento monitorio incorporado con las modificaciones legales del año 2022. En la audiencia (del procedimiento especial antiguo, que persiste después de la última modificación como procedimiento general), el juez es quien juega de alguna manera el rol de mediador. Con las modificaciones de 2022 se disminuye aún más esta posibilidad de encuentro o de llegar a acuerdo. Con los nuevos procedimientos monitorios, la instancia de participación no es parte obligatoria del proceso. En este sentido, la ley señala que, si el arrendatario no paga, no comparece en el juicio o no se opone a la demanda, el juez acogerá la demanda y ordenará el pago de lo adeudado y el lanzamiento del arrendatario en un plazo de 10 días. Sin embargo, y como veremos más adelante, en la práctica esto no ha funcionado de manera tan expedita.

Como señala uno de los jueces entrevistados, el juicio tiene un lado contractual y también un lado humano. Es evidentemente una situación de conflicto y, en la audiencia, es donde el juez puede intervenir “para que la salida sea lo menos traumática posible para ambas partes. Muchas veces uno trata de mediar y el arrendador piensa que uno está a favor del arrendatario, pero uno le trata de explicar que si hay un mecanismo amistoso y más o menos ágil, esto va a ser mejor, porque usted va a tener una fecha cierta, no va a tener que gastar más... y, por el otro lado, la otra persona se va de manera más digna también, sin Carabineros, y sin los riesgos... porque al final el lanzamiento es una medida de apremio, y puede ahí ocurrir violencia para las partes involucradas, y la idea es que eso no sea” (Juez 1, agosto 2023).

Entonces, en términos de equilibrio, los jueces señalan que se veía quizás un mayor balance antes de las modificaciones legales, en los juicios con todas sus etapas y con esta posibilidad de intervención de ellos (ya sea a partir de la mediación en audiencia o de la suspensión de lanzamiento, que se explicará más adelante). Esto permitiría intentar resolver un conflicto entre partes de una manera lo más eficiente y amistosa posible. Con las últimas modificaciones se incorporó un procedimiento monitorio expedito, sin audiencia, para el cobro de rentas impagas y eventual expulsión del arrendatario. Esta modificación no considera que la audiencia es un espacio relevante para el encuentro de las posiciones entre ambas partes del conflicto. Más aún, algunos entrevistados señalaron que pareciera ser un procedimiento eficiente solo en los casos en que el arrendatario no comparece al juicio, porque, si el arrendatario presenta argumentos y evidencia en su favor, el conflicto debe volver a tramitarse de acuerdo con las reglas del procedimiento general. En esas situaciones, en consecuencia, la última modificación no favorece ni la agilidad del proceso ni la búsqueda de soluciones amistosas.

b. Simetría en las características, asimetría en la relación

Identificamos que existe una relación más bien simétrica entre arrendadores y arrendatarios, esto es, sin una distancia social y espacial muy importante entre ambos. Es decir, tanto el arrendador como arrendatario necesitan del arriendo, en un caso como ingreso importante y en el otro como vivienda. Entonces, el que no exista una posibilidad clara de encuentro, especialmente con las modificaciones recientes a la Ley de Arriendo, perjudica a ambas partes, tanto para el que pierde el ingreso proveniente de un arrendatario, como para quien pierde la vivienda. Como ejemplo, esta situación se puede observar con el siguiente extracto de una de las causas judiciales:

“Por último, y a fin de ilustrar de mejor forma a S.S. de la necesidad de mi patrocinado, en recuperar su propiedad arrendada, es que él tiene 67 años de edad y se encuentra postrado en silla de ruedas a raíz de un accidente que tuvo en la columna hace 10 años atrás; y la cónyuge de mi mandante, se encuentra en un post tratamiento por su cáncer de mamas. Por lo expuesto, la renta de arrendamiento del inmueble objeto del contrato que se invoca en esta demanda, es fundamental para financiar los gastos medicamentos, uso de sonda y traslados, entre otros” (Causa 1, p. 4).

Esta simetría también es reforzada en las entrevistas y, más generalmente, coincide con la literatura sobre relaciones entre arrendadores y arrendatarios en América Latina. Investigaciones al respecto (Parias, 2008; Abramo, 2010) han señalado que lo común en este mercado son lógicas mercantiles simples. Esto quiere decir que, a pesar de actuar bajo relaciones mercantiles, el tamaño de la propiedad es limitado y la intención de los propietarios no implica necesariamente la acumulación, sino la búsqueda de un cierto nivel de poder de compra por medio de los ingresos provenientes de cánones de arriendo.

Así, sería común la pertenencia a un mismo nivel socioeconómico, incluyendo vínculos familiares y de proximidad, con relaciones complejas más allá de lo funcional en torno al arriendo. Por lo tanto, las relaciones informales, los acuerdos de palabra entre propietarios y arrendatarios, son característicos en este mercado. Esto coincide con las percepciones de jueces y abogados, que mencionan que, particularmente en casos de arriendo domiciliario, los arrendadores son muy similares a los arrendatarios en términos de sus capacidades económicas y que, por tanto, necesitan ese dinero para poder vivir.

En este sentido, vemos cómo la distribución y localización en la ciudad es diferenciada entre arrendadores y arrendatarios. Como se observa en el siguiente mapa, la distancia promedio entre los diferentes arrendadores y arrendatarios es menor en las comunas pericentrales (menor a cinco km), mientras aumenta en comunas de mayores ingresos o más alejadas del centro y, también, específicamente en la comuna de Santiago. Esto es indicativo de un tipo de arriendo, en el caso de la comuna de Santiago, donde los propietarios o arrendadores están alejados y, por lo tanto, menos vinculados en la relación de arrendamiento. Por otra parte, en el caso de las comunas con menor distancia entre las partes, podríamos asumir una mayor presencia de las relaciones complejas descritas anteriormente.

Figura 1. Localización y distancia entre arrendadores y arrendatarios en el área metropolitana de Santiago



Fuente: elaboración propia con base en datos de causas judiciales 2018-2022.

Sin embargo, también identificamos espacios de asimetría en esta relación. Por ejemplo, en general los arrendatarios no cuentan con la defensa de un abogado, lo que no se da para el caso de los arrendadores. Ahora, la legislación autoriza que en casos de arriendos menores a cuatro UTM no exista la presencia de abogados, no obstante, esto perjudica a arrendatarios que no saben cómo actuar ni a quién acudir. Esto muchas veces implica que algunos actores no tengan la asesoría y apoyo necesario, porque no tienen la información suficiente ni existen los recursos para acoger sus causas. Como señalaba uno de los jueces entrevistados, el problema de la asesoría tiene que ver con costos (“la persona que no tiene para pagar arriendo, menos tiene para pagar abogados”), pero también con un tema de recursos estatales y de plazos. En este sentido, los abogados de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), que son la respuesta en esos casos, defienden de manera adecuada, pero la dificultad es que “en el procedimiento de arrendamiento, la primera resolución es que vengan las partes al quinto día, y en esos cinco días tiene que conseguir abogado. Y la Corporación de Asistencia Judicial, por su carga laboral, no permite que con tan pocos días alguien tenga acceso a abogados. Entonces con esos plazos (y con el monitorio de 10 días), no alcanza. Les dan hora para un mes o dos meses después. Los consultorios de las universidades también tienen el mismo problema, lo que impide actuar con prontitud en causas que son rápidas” (Juez 1, agosto 2023).

Por otra parte, los arrendadores sí incurren en gastos de abogado, aunque también podrían acceder a la Corporación de Asistencia Judicial en caso de requerirlo. Acá nuevamente surge el problema de los tiempos y la capacidad para abordar estos juicios que existe a nivel institucional.

c. Estrategias de arrendadores y arrendatarios

A partir de las entrevistas y de la lectura de causas judiciales, se identifica que arrendadores y arrendatarios tienen diferentes estrategias para lograr sus objetivos. Una de las más utilizadas por los arrendatarios dentro del contexto de estos juicios es la rebeldía, que ocurre cuando no asisten a la audiencia, por lo que no se puede llevar a cabo audiencias de contestación, conciliación y prueba para llegar a una solución. Otra estrategia es la oposición al lanzamiento. Un ejemplo de esto último (de una causa previa a las modificaciones de 2022) se ve en el extracto a continuación:

“En Santiago, a cinco de mayo de dos mil veintidós, siendo las 16:45 horas, me constituí en calle xx N°xxx, comuna de Santiago, Región Metropolitana, con el objeto de realizar la diligencia de lanzamiento decretada en autos, diligencia que no pude realizar por oposición de persona adulta de sexo femenino de dicho domicilio, quien no se identificó. Dándolo por opuesto al lanzamiento” (Causa 2, p.93).

La rebeldía es una estrategia de dilatación del juicio, que les da a los arrendatarios más tiempo para permanecer en el inmueble. Según lo mencionado por los entrevistados, la mayoría está en esta condición de rebeldía legal, de no apersonarse en el juicio. Por otra parte, los arrendadores buscan acelerar el juicio, con el objetivo de recuperar el inmueble lo antes posible. En muchas ocasiones, están dispuestos a condonar las deudas si esto implica que los arrendatarios saldrán de la vivienda.

El nuevo procedimiento monitorio establecido en la modificación de 2022 busca acelerar estos procesos. Este podría ser favorable para los casos en que el arrendatario busque aprovecharse abusivamente de su rebeldía, pero sería problemático en aquellos en que la rebeldía está ocasionada por una situación de genuino desconocimiento o vulnerabilidad del arrendatario.

d. Vulnerabilidad y tipos de arrendadores y arrendatarios

Uno de los elementos centrales de este proyecto consiste en identificar si la legislación, y su implementación, diferencian entre distintos tipos de arrendadores y arrendatarios, y si existen menciones a la vulnerabilidad o a la seguridad de tenencia.

En las causas judiciales revisadas no identificamos menciones a la vulnerabilidad o seguridad de la tenencia. En general, no se toma en consideración las necesidades habitacionales de arrendadores o arrendatarios, de manera que la visión predominante en las causas (y en coherencia con la legislación vigente) es una aproximación económica más que una consideración relacionada con el derecho a la vivienda.

Ahora, al revisar los datos de 2020 y 2021, y debido a la situación vinculada a la pandemia por covid-19, vemos que hay ciertas conversaciones respecto del tema de la vulnerabilidad. Por ejemplo, en los casos de defensa de los arrendadores se busca enfatizar que las deudas por arriendo son previas al estallido social y pandemia, con el fin de que no se vea como una causa del contexto, sino que como una práctica que muestra que ha incumplido sistemáticamente el contrato. Por su parte, en el caso de los arrendatarios, se hace mención a los problemas que les afectaron durante la pandemia: desempleo del sostenedor del hogar, disminución de los ingresos (teniendo que optar a beneficios del Estado) e incapacidad económica de contratar abogados (reconociéndose como persona vulnerable y acudiendo a la Corporación de Asistencia Judicial correspondiente).

Sin embargo, el tema de la identificación de vulnerabilidades está presente en los discursos de los jueces, y pueden tener un rol importante en ello. Ahora bien, este rol se da principalmente si es que el demandado se hace presente y en los casos en que hay audiencia (procedimientos antiguos).

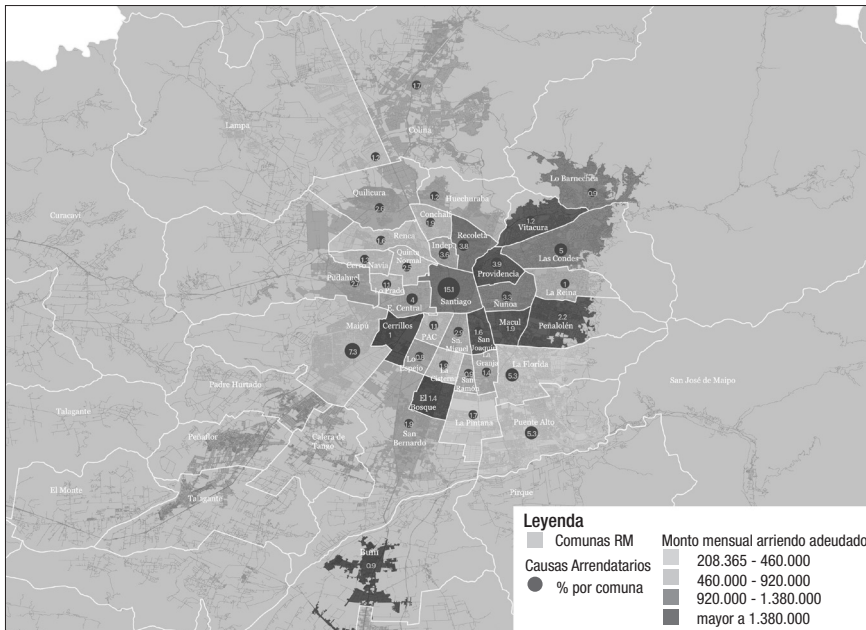
Como señala uno de los jueces: “Si bien se han popularizado en los medios de comunicación estos arrendatarios que se pasan por la vida saltando de inmueble en inmueble y viviendo gratis toda su vida, en la mayoría de los casos cuando el demandado viene acá, quiere hablar conmigo, porque piensan que uno tiene facultades para solucionar... y uno sabe que no están de mala fe, sino que la situación económica los superó. Asumir el pago de un arrendamiento no es fácil, y cuando se tienen que afrontar las necesidades económicas, lo primero que se deja de pagar es el arrendamiento, porque el arrendamiento no se “corta”, a diferencia de la luz, gas o si uno no tiene para comer” (Juez 1, agosto 2023).

Frente a esas situaciones, como se mencionaba antes, los jueces pueden intervenir en términos de la mediación que se realiza en la audiencia, pero además por medio de la suspensión de los lanzamientos por razones humanitarias, que puede realizarse una vez por hasta 30 días. Por ejemplo, uno de los jueces comentaba de un caso de mediación que le tocó liderar: “Los dueños del juicio son las partes, el juez administra con las herramientas que tiene y puede intervenir en términos de la conciliación. Por ejemplo, el demandado puede decir ‘sabe que yo debo seis meses, lo reconozco, pero estoy sin trabajo desde la pandemia’ (...). Uno le pregunta a la parte demandante, ‘¿usted estaría dispuesto a condonar parte de la deuda y que entonces él se comprometa, ya que le van a condonar, a acelerar la entrega del inmueble de acá a 30 días?’” (Juez 2, septiembre 2023).

Más allá de la particularidad de las intervenciones de cada juez, podemos observar que la dimensión de vulnerabilidad es relevante para comprender las diferentes situaciones que llevan al desalojo. En este sentido, la distribución de los precios de arriendo y, específicamente, los montos de arriendo mensual adeudados que dan origen a las causas judiciales tienen una distribución geográfica que permite comprender la relación entre el conflicto generado y la vulnerabilidad social.

Como se observa en la Figura 2, los precios de arriendo mensual, presionados al alza en comunas con mejor localización y acceso a la geografía metropolitana de oportunidades, acumulan mayor cantidad relativa de causas judiciales que comunas equivalentes. Esto excluye algunas comunas que por cantidad de población acumulan también un número considerable de causas (Maipú, La Florida y Puente Alto). Por lo tanto, cabe la pregunta por la seguridad de la tenencia en un contexto de alza de precios en un mercado desregulado. A partir de esta distribución surgen nuevas interrogantes respecto de las características del arriendo en comunas pericentrales y de Santiago en particular, en el sentido de la relación entre los diferentes actores del mercado.

Figura 2. **Monto mensual de arriendo adeudado en el área metropolitana de Santiago**



Fuente: elaboración propia con base en datos de causas judiciales 2018-2022.

e. Contrato

Un elemento que surge de las entrevistas y que se observa en las causas judiciales también es el hecho de que muchos arriendos se dan sin un contrato escrito. Como se comenta en la sección de análisis legislativo, esto no es un requerimiento en la legislación chilena. Además, y en línea con lo mencionado anteriormente respecto de la cercanía entre arrendadores y arrendatarios, es común que los arriendos sean entre personas cercanas y, por tanto, correspondan a contratos o acuerdos de palabra. Sin embargo, todos los entrevistados coinciden en la relevancia de que exista un contrato escrito bien elaborado, que incluya los elementos recomendados. Los abogados dicen que los jueces lo requieren con mayor frecuencia, lo que es confirmado por los aludidos, que señalan que, pese a que no es una obligación, cada vez más la ley tiende a favorecer que el contrato sea por escrito.

Estos contratos mal ejecutados se relacionan con la poca información que existe, de manera generalizada, respecto de las prácticas de arriendo y de qué hacer en procesos de desalojo. Tanto arrendadores como arrendatarios tienen muchas dudas de a quién acudir y en qué plazos. La consecuencia de esto es que los procesos judiciales se complejizan, al no existir contrato escrito o contratos con errores.

Respecto de la información desde las oficinas de abogados se comenta que los demandados y también los demandantes requieren más información sobre los recursos disponibles, y a quién acudir. Como señala una de las abogadas entrevistadas, “nos ha pasado que hay arrendatarios a quienes notificamos de la demanda que nos escriben a nosotros, y nos preguntan ¿qué hago?, yo les digo que no los puedo asesorar porque soy la abogada del arrendador” (Abogada 1, agosto 2023). También señalan que acuden a los corredores de propiedades y otros a abogados, pero que los abogados de los demandados en muchas ocasiones no se especializan en el tema, y que la mayoría de los casos son abogados laborales y de familia.

Los desafíos en términos de arriendo tienen que ver tanto con los arrendatarios que no pagan y no salen de la propiedad, como con casos de abusos de arrendadores a arrendatarios. Esto es frecuente en casos de migrantes arrendatarios, donde se dan situaciones de acoso, cambio de renta y amedrentamiento, entre otros. Como señala una de las abogadas entrevistadas, estos son “casos muy violentos, a veces con inmigrantes que no saben que pueden proteger sus derechos. Escriturar contratos ayudaría a los que no conocen bien la ley, pero no sé si haría tanto la diferencia. El tema central es la educación legal de migrantes en temas de arriendo” (Abogada 2, agosto 2023).

Nuevamente, aparecen variables de vulnerabilidad social asociadas a la relación arrendador-arrendatario, que se traducen en diferentes aspectos de formalización. En este sentido, la relación que se construye entre las partes puede tener consecuencias diferenciadas respecto de la resolución de eventuales conflictos. Como se puede observar en el siguiente mapa, la distribución de si la propiedad pertenece a una persona jurídica o natural es muy diferente en la ciudad. No está claro qué tipo de relación es mejor para una tenencia segura, pero sí es un indicador de una eventual despersonalización en ciertas comunas con alta proporción de personas jurídicas como partes arrendadoras. Nuevamente el caso de la comuna de Santiago es indicativo de estas variables. También, la mayor proporción relativa de personas jurídicas en comunas como Estación Central, Independencia, Recoleta y La Cisterna, que, sin ser parte del cono de alta renta de Santiago, tienen una presencia importante de este tipo de arrendador. Esto está asociado a la participación de empresas dedicadas al mercado de arriendo, lo que puede tener consecuencias sobre las relaciones sociales en este tipo de tenencia.

Más adelante, luego de su aprobación, algunos de los ministros del Tribunal Constitucional declararon, en voto de minoría, que, “en este contexto, a juicio de estos disidentes, cobra especial importancia la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías, aspectos que si bien son esenciales de todos los derechos humanos, tienen una incidencia específica para la cuestión de los desalojos forzosos debido a los impactos que estos tienen en el goce efectivo de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente (tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios)” (Oficio N° 386-2022, Rol N° 13.215-22-CPR).

Es decir, pese a que no se planteó como posición mayoritaria, desde el inicio existió esta preocupación de que la ley fuese a generar un desequilibrio mayor entre arrendadores y arrendatarios. Luego de más de un año de implementación, sin embargo, las entrevistas con actores claves nos han demostrado que, aunque en la teoría la ley se presentaba como muy pro arrendadores, la implementación no ha sido como se esperaba.

Procesos no son necesariamente más rápidos

Un elemento importante es la idea de que el nuevo proceso tiene el potencial de ser igual de extenso que los procesos ocurridos en el marco de la legislación anterior. Pese a que en un inicio muchos actores vieron con buenos ojos estas modificaciones, dado que permitirían hacer entrega de los inmuebles de manera más rápida a arrendadores que se enfrentaban a procesos de no pago, en la práctica no ha funcionado necesariamente así. En resumen, pese a que ha existido una percepción pública de que estas modificaciones permitirían juicios más cortos, en la práctica el proceso de desalojo se alarga por elementos que van más allá de la influencia o capacidad de los juzgados, como la solicitud de un receptor judicial encargado de las notificaciones, y luego la realización de los lanzamientos con fuerza pública.

Como señala uno de los jueces entrevistados, “Lo que se dificulta es el proceso de lanzamiento, sacar a las personas a la calle con sus bienes, para cumplir con la sentencia judicial. El tema del lanzamiento ocurre igual que antes. De partida, los receptores judiciales cobran una suma impresionante por hacer un lanzamiento. Entonces los demandantes dicen ‘me deben plata, no tengo mi casa, hay que pagar abogado y para poder sacarlos el receptor me pide 500 mil pesos por una diligencia, por ejemplo’. Y esto además se hace con fuerza pública, por las situaciones que pueden darse en esas instancias. Y es imposible que los carabineros vayan antes de un mes, dos meses. Entonces, si se suma, igual tenemos casi lo mismo del juicio declarativo” (Juez 2, septiembre 2023).

Además, los procesos se hacen engorrosos por temas propios de los juicios monitorios, donde si es que la parte demandada se opone, se puede alargar

incluso más que lo ocurría antes, pues, si bien no existe total claridad, eventualmente tendría que iniciarse el procedimiento antiguo con la respectiva audiencia. Por lo tanto, en casos en que hay una oposición del arrendatario, el nuevo procedimiento monitorio no ahorraría tiempo alguno. Esta opinión negativa de un grupo de jueces respecto de la ley es algo que reconocen los abogados especializados en el tema, y de hecho los mismos jueces indican que en ciertas instancias ellos incluso recomiendan ingresar las demandas bajo las reglas del procedimiento antiguo.

Eliminación de instancia de encuentro

Uno de los elementos que destacan los jueces es el hecho de que la última reforma a la Ley de Arriendo haya eliminado la etapa de audiencia. En la práctica, y cuando los arrendatarios se hacen presentes, la audiencia es la única instancia posible de encuentro entre arrendadores y arrendatarios. Las modificaciones no incluyen esta audiencia, por lo que se pierde esta instancia donde podría haber una mediación o al menos un conocimiento de los intereses de la parte contraria.

g. Algunas consideraciones

El análisis de causas judiciales y entrevistas con actores claves de los procesos judiciales, nos permite entender que la implementación de la legislación, al menos en el caso de las leyes más recientes, no necesariamente se adecúan al discurso más público respecto de esta legislación, o a lo que se esperaba, desde distintos actores, que sucedería con estos cambios legislativos. Esta implementación que se desvía de alguna manera de los objetivos iniciales de la ley nos permite argumentar que quizás hace sentido pensar en espacios de mejora que vayan más allá de la legislación. Es decir, los resultados sugieren que es posible que estos espacios de mejora se encuentren en la necesidad de involucrar en mayor medida a otros actores, públicos y privados, en estas relaciones de arriendo, especialmente considerando la simetría entre arrendadores y arrendatarios.

Como menciona una de las abogadas entrevistadas, “el Estado debería ser un actor en el mercado de arriendo. Que el municipio arriende, por ejemplo. Pero podría evitar abusos. Hay un mercado en que el Estado tiene que ser un actor” (Abogada 2, agosto 2023).

Para explorar la manera de abordar esta relación de manera de generar un equilibrio entre actores, considerando el concepto de seguridad de la tenencia, a continuación, se presentan los resultados del análisis de documentos y entrevistas con actores internacionales y nacionales. Estos insumos nos permiten describir lo que se entiende por seguridad de la tenencia, y a la vez plantear una propuesta para definir este concepto en el marco de la realidad chilena.

5.3 Análisis internacional y buenas prácticas en la prevención del desalojo

El análisis internacional se enfocó en explorar las prácticas de prevención de desalojo presentes en algunos contextos internacionales, en donde se percibe una búsqueda de equilibrio entre arrendadores y arrendatarios (National Report for Austria, 2015; National Report for Belgium, 2014; National Report for France, 2014; National Report for Germany, 2014; City of Philadelphia, 2018; Cook County Commission on Human Rights, 2021; Stanford University's Legal Design Lab, 2023; Pantín Parrish, 2021).

Para esto, se realizó análisis de documentos y entrevistas a representantes de organizaciones vinculadas al arriendo en Europa y Estados Unidos. A partir de esto, se identificaron diferentes contextos que se han caracterizado, por un lado, por contar con una mayor tradición en términos de arriendo (Austria, Francia, Alemania y Bélgica) y, por otro lado, ciudades que se han destacado por sus avances y desarrollo en relación con las normativas y prácticas en relación a la prevención de los desalojos (Filadelfia y Chicago). Estas políticas han buscado proteger a los inquilinos, asegurar el acceso a la información y a la asistencia legal, así como la provisión de subsidios al arriendo, sobre todo a grupos desaventajados.

En esta sección, primero, se describen algunos hallazgos transversales para los casos seleccionados, así como para otras ciudades que han avanzado en temáticas de arriendo. Luego, se presentan y describen algunas prácticas más específicas a modo de resumen, ejemplificando para los casos de Philadelphia, Chicago y los países europeos mencionados anteriormente.

Primero, en los hallazgos transversales¹⁰ identificados se observa que en estos contextos existen entidades públicas y organismos no gubernamentales (con y sin fines de lucro) que operan de forma colaborativa y en distintos niveles (local, estatal y federal), y que tienen regulaciones y normativas específicas respecto al arriendo y la protección de los arrendatarios. Esta articulación permite que existan muchos más recursos y capacidades de agencia de parte de los inquilinos y que de esta manera, estos sujetos puedan acceder a los programas de subsidios de vivienda privada, puedan postular a vivienda pública, así como a distintas instancias de mediación en casos de enfrentar procesos de desalojo.

Además, observamos que existen programas e instituciones locales, incluyendo a las unidades de vivienda de los municipios, dedicadas específicamente a intermediar conflictos entre inquilinos y arrendadores. Estas instituciones proveen información, vinculan a los actores a asistencia judicial, entregan

¹⁰ Estos son resultados de la revisión de documentos de trabajo, artículos, páginas oficiales y páginas de información en cinco países: Estados Unidos (específicamente en Chicago, Nueva York y Filadelfia), Bélgica, Francia, Alemania y Austria.

ayuda y financiamiento en casos específicos, y relacionan a las personas con las instituciones y organismos que operan a nivel estatal y federal.

Adicionalmente, hay un fuerte tercer sector representado por organizaciones sin fines de lucro, corporaciones no gubernamentales, actores privados y, en algunos casos, asociaciones de inquilinos. Estas organizaciones tienen distintas funciones que van desde la asistencia legal, la provisión de información, la gestión de vivienda en alquiler, entre otras. En términos de iniciativas macro, estas ciudades cuentan con programas e incentivos a la producción de vivienda en alquiler a precio justo, a través de diferentes mecanismos. Estos van desde los subsidios locales a la construcción de vivienda pública y créditos con aval del Estado para producción de vivienda en alquiler. En definitiva, se observa una preocupación por el acceso a la vivienda que se traduce en políticas focalizadas a grupos desaventajados de la ciudad.

Por otra parte, en línea con lo mencionado, hay asistencia legal gratuita para grupos desaventajados y para inquilinos en casos de emergencia. Los arrendatarios que sufren emergencias y se ven forzados a no poder pagar sus arriendos, pueden optar a una serie de recursos legales para, si cumplen ciertas condiciones sociales o económicas, prorrogar o evitar el desalojo. Esta asistencia jurídica es en algunos casos pública municipal y en otras provista por organismos no gubernamentales.

Finalmente, se ve una regulación clara y consistente de las condiciones materiales de los inmuebles en arriendo, así como una protección tanto a inquilinos como a propietarios en casos de conflicto entre ambas partes. En este sentido, se observan avances en la construcción de normativas y sistemas de garantías que equilibran las relaciones de poder entre propietarios o arrendadores y arrendatarios.

A partir del análisis de estos casos y del análisis documental más general, además de las entrevistas, identificamos un listado de seis prácticas comunes y que generan consenso para avanzar en la prevención de los desalojos, lograr equilibrar las relaciones entre arrendadores y arrendatarios, y finalmente, acercar al sector público a esta relación entre privados (National Report for Austria, 2015; National Report for Belgium, 2014; National Report for France, 2014; National Report for Germany, 2014; City of Philadelphia, 2018; Cook County Commission on Human Rights, 2021; Stanford University's Legal Design Lab, 2023; Pantín Parrish, 2021):

- Programas de Apoyo Financiero: una medida común en diferentes contextos son estos programas, ya sea permanentes o temporales. En general, la evidencia muestra que estos tienen principalmente un impacto para los arrendatarios aumentando su capacidad de negociación, pero también en otros países hay evidencia de que, si existe acceso a esta asistencia, los propietarios buscan avanzar por esa estrategia antes de desalojar.

- Acceso a representación legal: una experiencia internacional común es la existencia de acceso a representación legal gratuita, ya sea con financiamiento estatal o con la participación de otros actores de la sociedad civil. Acá el desafío está en la capacidad real para dar acceso y que responda adecuadamente a los plazos de los juicios, además de entregar información para saber dónde acudir.
- Mediación (obligatoria o voluntaria, presencial u online): esta mediación se establece con el objetivo de llegar a acuerdos previos al inicio de un juicio o durante este, además de permitir que las partes se relacionen y busquen puntos de encuentro.
- Transparencia y entrega de información: también emerge como una práctica común y consensuada para la prevención del desalojo. Acá hay varios elementos y alternativas, pero algunas de ellas tienen que ver con el trabajo por parte de tribunales, por ejemplo, respecto de las notificaciones de la demanda, ordenando que incluyan información sobre los recursos existentes, a quién acudir, cómo funciona el juicio, plazos, etc. Y también otros actores, como privados, ministerios, administradores de edificios, etc., pueden participar de alguna manera generando y distribuyendo esta información.
- Medidas temporales (por ejemplo, suspensión de los desalojos o procesos judiciales en momentos de crisis, tales como una pandemia, eventos climáticos, desastres naturales, entre otros).
- Otras prácticas (asociadas a los tribunales, construcción de la vivienda, costos, temporalidad, confidencialidad, barreras).

6. Propuestas de política pública

A partir de los resultados descritos, que surgen de los distintos análisis (normativo, espacial, aplicación de la ley e internacional), hemos identificado que uno de los mayores desafíos y necesidades para avanzar hacia una política habitacional que considere y promueva el arriendo como importante, y como un espacio donde la seguridad de tenencia es posible, es acercar las instituciones, públicas y de la sociedad civil, a esta relación entre arrendadores y arrendatarios, que como se ha planteado, sigue viéndose principalmente como una relación entre privados.

Así, hemos identificado la **proximidad institucional** como el foco de nuestras propuestas. Entendemos la proximidad institucional como este acercamiento o mayor cercanía entre instituciones públicas y de la sociedad civil al tema del arriendo, y a la consideración de la seguridad de la tenencia como eje clave.

La proximidad institucional promueve regulaciones y entidades intermedias, de manera que el Estado y organismos colaboradores reduzcan la distancia institucional con las personas involucradas en el proceso de arrien-

do de una vivienda. La distancia institucional provoca que los organismos gubernamentales no solo sean desconocidos por los actores que en este caso participan del arrendamiento, sino que tiendan a desconfiar y deslegitimar el rol de las instituciones y normativas creadas para regular este ámbito social.

La mayor proximidad permitiría una mejor articulación entre las prácticas concretas de arrendamiento y las instituciones, sean órganos estatales o del tercer sector, encargados de regular y entregar garantías a las partes. La proximidad institucional ha sido abordada por diferentes autores como una fuente de legitimidad y por tanto de respeto y acatamiento de las normas (Braithwaite, 2011). En este sentido, a mayor proximidad de las instituciones respecto a las prácticas de arrendamiento, más posible se vuelve equilibrar los recursos e información con la que cuentan los arrendatarios y arrendadores.

La proximidad institucional es el paraguas que engloba los diferentes ejes de propuestas, y la definimos a partir de 5 diferentes dimensiones:

- **Transparencia y acceso a la información:** el acceso a la información es fundamental para arrendadores y arrendatarios, antes y durante el periodo de arrendamiento, así como en momentos de conflicto. Permite que los arrendadores conozcan los límites y garantías que tiene su derecho de propiedad y la relación que deben tener con los derechos de sus arrendatarios. Garantiza también una protección de sus inversiones. Al mismo tiempo, mayor transparencia en la información mejora la toma de decisiones y la planificación de los arrendatarios de acuerdo a los recursos institucionales vigentes, y entrega también a los arrendatarios conocimiento sobre sus propios límites y garantías en el contexto de un contrato de arrendamiento.
- **Incentivos a la formalización:** el Estado debiera promover incentivos a la formalización de la vivienda en arriendo. Para avanzar en este objetivo se debe observar el nivel de informalidad en el arriendo y debe procurar reducirse a lo largo del tiempo. El Estado deberá promover sistemas de garantías, facilidades, contratos de alquiler disponibles, oferta de vivienda pública y otras medidas tendientes a generar incentivos tanto en los arrendadores como en arrendatarios para promover el arrendamiento formal.
- **Balance de poder:** las medidas e instituciones en materia de seguridad de la tenencia deben promover un equilibrio entre los deberes, derechos y protecciones con los que cuentan arrendatarios y arrendadores. Esto se traduce en regulaciones que protejan a los arrendatarios de los aumentos del alquiler y en las protecciones a propietarios frente a ocupaciones ilegales o no pago de arriendo. Los diferentes individuos que participan del proceso de arrendamiento debiesen contar con recursos relativamente equilibrados para enfrentar conflictos o injusticias que los afecten. Normalmente, los propietarios cuentan con mayores recursos que los arrendatarios, sobre todo si éstos pertenecen a grupos desaventajados. A partir del contexto y la realidad local, las instituciones deberían promover y entregar protecciones

para una relación equilibrada entre ambas partes en términos del poder para ejercer sus derechos.

- **Universalidad o focalización:** una dimensión central en términos de la seguridad de la tenencia es por un lado la universalidad, y por otro la focalización en las políticas y programas relacionados con el mercado de viviendas en arriendo. La universalidad y la focalización debieran aplicarse como criterios de circunscripción para orientar las políticas y regulaciones que apunten a la seguridad de la tenencia. Lo cierto es que hay programas y políticas públicas como la fiscalización y la entrega de información que deberían funcionar de manera universal, como hay políticas de protección de grupos desaventajados que podrían ser más eficientes si se focalizan en grupos específicos.
- **Temporalidad del arriendo:** esta dimensión contempla asumir a la vivienda en arriendo en diferentes estados de temporalidad, más que solo un momento exclusivo de transición a la vivienda en propiedad. Esta dimensión incluye a la vivienda de emergencia en arriendo como a aquella que se alquila en términos permanentes.

A partir de estas dimensiones surgen las siguientes propuestas, que se organizan de acuerdo a su temporalidad:

6.1 Propuestas de corto plazo

a. Transparencia e información: en primer lugar, se busca hacer disponible a los interesados, en todos los niveles, los derechos y deberes generales de arrendatarios, derechos y deberes generales de propietarios, así como promover la generación de datos vinculados a la práctica de arriendo de la vivienda.

Para lograr esto, se propone el desarrollo de documentos informativos, descripción de buenas prácticas en arriendo y entrega de información sobre recursos existentes, que se hagan disponibles a través de una plataforma, que concentre todo aquello que sea relevante para arrendadores, arrendatarios y otros actores vinculados al arriendo. Se propone incluir al menos la siguiente información:

- Definición de conceptos básicos sobre el arriendo de una vivienda.
- Modelos de contratos de arriendo.
- Sugerencias de información a incluir en contratos de arrendamiento.
- Información sobre el funcionamiento de procesos judiciales de arrendamiento (¿a quién acudir en caso de no pago de arriendo?, ¿a quién acudir en caso de no poder pagar el arriendo?, ¿cómo funcionan en la práctica los juicios por no pago de arrendamiento?).
- Propuestas de notificación en casos de no pago de arriendo.
- Recursos existentes, gratuitos y pagados (acceso a representación legal, recursos de emergencia para casos de urgencia habitacional).

Esta plataforma debiese ser una iniciativa de responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con presencia y asesoría de otros actores como municipios, organizaciones de la sociedad civil, CAJ y universidades. Debiese existir un proceso de difusión de esta información, a través de los actores antes mencionados, además de oficinas de abogados, administradores de edificios e inmobiliarias, corredores de propiedades, entre otros.

b. Formación y organización: se busca promover la formación en temáticas de arriendo, mediante la generación de talleres, capacitaciones y orientaciones, dirigidas a organizaciones y actores colectivos e individuales vinculados a las temáticas de arriendo.

A través de esta instancia, se busca aprovechar los conocimientos fragmentados que existen sobre el mercado y las políticas de arriendo (por ejemplo, desde la CAJ, Poder Judicial, ONG, privados, Estado, universidades, arrendadores individuales, abogados, etc.). Esta instancia consistiría en un conjunto de talleres, con presencia de los distintos actores antes mencionados, pero además enfocados en instituciones como oficinas de vivienda de los municipios, organizaciones de la sociedad civil, administradores y dueños de edificios (tanto públicos como privados), comités de allegados, arrendatarios y arrendadores. Dadas las características de esta propuesta, se sugiere que sea una iniciativa liderada por organizaciones de la sociedad civil en colaboración con entidades académicas, y con el apoyo de los otros actores mencionados.

6.2 Propuestas de mediano plazo

a. Incentivos a la formalización: A partir de las diferentes etapas del estudio, se identifica la relevancia, tanto para arrendadores como para arrendatarios, de contar con contratos escritos. La propuesta considera que desde el Minvu pueda iniciarse un proceso donde se incentive la obtención de contratos, cuya relevancia es mayor en momentos de conflictos en las relaciones de arriendo. Para esto, hemos considerado:

- Promoción de contratos escritos entre las partes (haciendo disponibles modelos de contratos).
- Incentivos para la formalización de la oferta disponible de vivienda en arriendo, especialmente aquella que puede cumplir con los requisitos vinculados al subsidio de arriendo DS N° 52.

En términos prácticos, se retoma acá la relevancia de contar con una plataforma (mencionada anteriormente), que centralice la información respecto al arriendo (definiciones, derechos y deberes, modelos de contratos, funcionamiento de la ley y de los procesos judiciales). Además, se propone la creación de material de difusión donde se incentive la relevancia de contar con un contrato escrito, y se socialice los beneficios de la formalización (para arrendadores y arrendatarios). El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el

marco del programa Subsidio de Arriendo, ya ofrece modelos de contratos para quienes participan de ese programa. Creemos que esta es una iniciativa que puede expandirse a arriendos fuera del marco del programa, utilizando el conocimiento existente en el ministerio.

En otros países, los incentivos para escriturar contratos de arriendo se enfocan en la temporalidad de los contratos. Por ejemplo, en el caso de Bélgica, el acuerdo estándar de arriendo tiene una duración de nueve años, y se aplica automáticamente para contratos orales. Ahora, para quienes elaboran contratos escritos, puede haber mayor discrecionalidad con los plazos (desde tres años), dándole entonces mayor flexibilidad sobre todo a arrendadores para tomar decisiones sobre los tiempos (National report for Belgium, 2014).

b. Creación de fondo de emergencia municipal: a partir de la revisión de la experiencia internacional, se propone la creación de un fondo de emergencia municipal, donde tanto arrendadores como arrendatarios puedan acceder en caso de emergencia habitacional comprobada. Existiría discrecionalidad en los municipios, dentro de un rango de posibilidades, para tomar las decisiones en base a la información presentada por las partes (recursos disponibles, montos de arriendo, ingresos, situación de emergencia, entre otros).

Por ejemplo, en el caso de Francia, en cada departamento local existe un fondo especial dedicado a cuestiones financieras relacionadas con la vivienda, y existen diferentes grupos que son priorizados (solicitantes de vivienda social que no han recibido vivienda en plazos extendidos, personas en situación de calle o amenazadas de desalojo sin alternativa de realojamiento, personas residiendo en espacios riesgosos o insalubres, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, familias con niños, entre otros) (National report for France, 2014).

c. Habitabilidad y arriendo: bajo la idea de que el mercado privado es una parte fundamental para el acceso a viviendas asequibles, se propone el desarrollo de estrategias e incentivos para la mejora de la calidad de viviendas que se arriendan a precios asequibles (y que además cumplan las condiciones para el subsidio de arriendo, DS N° 52). En este sentido, se propone una iniciativa de apoyo financiero para la mejora de viviendas que luego se arrienden en el mercado a precios dentro del rango del subsidio de arriendo.

Para esto, se plantea en primera instancia el desarrollo de estudios o sistematización de información respecto a la habitabilidad de las viviendas en arriendo, y el levantamiento de información respecto a precios de arriendo. Lo primero podría realizarse a partir de los insumos que entregará el Censo 2024. Se propone al Ministerio de Vivienda y Urbanismo como actor responsable, en conjunto y vinculación con universidades. A partir de esto, se recomienda desarrollar una tipología y estrategia de priorización, donde se pueda promover la mejora en la calidad de la vivienda disponible en el merca-

do privado. Para abordarlo, se pueden aprovechar instrumentos ya existentes para promover la habitabilidad: por ejemplo, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Barrios y Entorno del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DS N° 27). Iniciativas similares existen en contextos como Nueva York, USA y Francia, entre otros. En el futuro, este componente podría incluir un elemento de asistencia para la búsqueda de arriendo (desde el Ministerio de Vivienda), visibilizando la oferta disponible a precios asequibles.

d. Balance de poder: esta propuesta busca crear las condiciones para que las diferentes partes –arrendadores y arrendatarios– logren equiparar su capacidad de decisión y negociación, y por tanto aumentar las posibilidades de llegar a acuerdo. Esta propuesta tiene diferentes dimensiones:

Acceso a representación legal y generación de prácticas de mediación-prejudiciales

Reconociendo que uno de los desafíos es la falta de capacidad desde las CAJ para abordar los casos de arrendamiento en tiempo y forma, se propone por una parte involucrar a organizaciones de la sociedad civil, de manera de aumentar la participación de abogados en procesos sin fines de lucro. Por otra parte, se propone la creación, en las CAJ, de una unidad especializada en arriendo, que pueda abordar estos casos con mayor premura, de manera de cumplir los plazos que indica la Ley de Arriendo. Estas mismas unidades podrían avanzar en el desarrollo de procesos de mediación prejudiciales.

Promover organización de arrendatarios

Se propone generar instancias de organización entre arrendatarios, donde se pueda compartir experiencias, información y búsqueda de soluciones. Por ejemplo, podría seguirse el modelo de los comités de seguridad vecinal, existentes en diferentes comunas del país. Estas representan una instancia asociativa orientada y asistida por los municipios con el fin incentivar la participación en la prevención comunitaria del delito, y se componen como una organización funcional con personalidad jurídica y sin fines de lucro, con el objetivo de representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupaciones de comunas respectivas.

6.3 Propuestas a largo plazo

Parte de la proximidad institucional que aquí se propone implica asumir la relevancia que ha tomado la vivienda en arriendo en los últimos años en el país. En este sentido, además del subsidio de arriendo (DS N° 52), parece necesario generar incentivos a la oferta de vivienda en arriendo, entendida a partir de la flexibilidad para responder a diferentes circunstancias y temporalidades, como la emergencia habitacional o la necesidad de permanencia en condición de arriendo en una vivienda. Si bien ha habido iniciativas en Chile para este objetivo, es relevante ampliar su escala.

a. Vivienda de emergencia:

Promover oferta de vivienda en arriendo destinada a momentos de emergencia. Este tipo de vivienda es útil para brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, como por ejemplo mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, y otros casos en los que esté en riesgo la vida y la salud de las personas como sucede en momentos de riesgos naturales. Este tipo de oferta de vivienda podría estar en vínculo con otros sectores del gobierno, como el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

b. Vivienda transitoria:

Incentivar proyectos de vivienda que cumplan con los requisitos vinculados al DS N° 52. Se trata de viviendas transitorias, que luego de acabado el subsidio, quedan disponibles para nuevas familias y permitan la rotación. Para apoyar la transitoriedad se pueden generar mecanismos de articulación entre el DS N° 52 y subsidios a la vivienda en propiedad. Cabe señalar que este fue el espíritu del subsidio de arriendo, una forma transitoria habitacional a la propiedad, que ha tenido un problema de ejecución, especialmente en la Región Metropolitana, por la falta de oferta disponible.

c. Vivienda permanente:

- Oferta pública: incentivar proyectos de vivienda pública para el largo plazo, considerando que la vivienda en arriendo es un tipo de vivienda que puede tener una condición permanente; en especial para grupos de adultos mayores, a quienes se les dificulta el acceso a un crédito habitacional, generar ahorro y acceder a la propiedad, como forma definitiva de tenencia.
- Oferta privada: aprovechar el stock privado de vivienda disponible para el arriendo existente. Existen ejemplos de mediaciones de carácter público o público-privado, que toman el rol de una “corredora inmobiliaria social” que trae beneficios al arrendador, al generar incentivos a la mejora de la calidad de su vivienda y por medio de avalar el cuidado de la propiedad, mientras que al arrendatario se le ofrece una vivienda con cánones de arriendo bajo el valor del mercado.
- Oferta sin fines de lucro: apoyar iniciativas que involucren la participación de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro que tengan como objetivo ofertar vivienda en arriendo para grupos vulnerables.

7. Conclusiones

Como se menciona en los antecedentes de este proyecto, en la última década se evidencia en Chile un aumento de los hogares arrendatarios, así como el aumento de precios, particularmente para algunos grupos. En este contexto, este documento se enfoca en explorar cómo la seguridad de la tenencia puede incorporarse en el sistema de arriendo en Chile. El artículo busca discutir un paradigma de política pública que ha abordado los conflictos entre arren-

datarios y arrendadores desde una perspectiva de relaciones entre partes privadas, sin considerar aspectos sociales y de vulnerabilidad.

En los distintos análisis realizados se identifica que efectivamente no hay un lugar relevante de las consideraciones de vulnerabilidad en estas relaciones entre arrendadores y arrendatarios, y que la seguridad de la tenencia no ha sido abordada por la legislación chilena de arriendo. Identificamos que las más recientes modificaciones a la Ley de Arriendo parecen eliminar el espacio de encuentro que existía entre arrendadores y arrendatarios (etapa de audiencia), donde los jueces jugaban un rol de mediador que podía incluir ciertas consideraciones de vulnerabilidad tanto para arrendadores como para arrendatarios.

Este último punto es relevante, puesto que se desprende de los análisis una relación bastante simétrica (en términos socioeconómicos) entre arrendadores y arrendatarios, en lógicas mercantiles simples, donde ambos necesitan del arriendo, en un caso como ingreso importante y en el otro como vivienda. Esto se refleja también en el análisis espacial presentado. Por otra parte, hay elementos de asimetría, relacionados con la presencia de abogados, y la distribución de precios de arriendo. Esta asimetría también se presenta en los casos de propietarios corporativos, en aumento en los últimos años en Chile, y que generan cambios en la lógica de las relaciones de arriendo.

En este proyecto intentamos generar una mirada en que la seguridad de la tenencia abarque a los diferentes actores, y que se refleje en los desafíos particulares del caso chileno. En la misma línea, identificamos a nivel internacional ciertas prácticas consensuadas para abordar el arriendo y desalojo, y también avanzamos en contextualizar para al caso chileno. En el país, el tema del arriendo se ha abordado principalmente a partir del programa subsidio de arriendo, DS N° 52. Este programa presenta elementos que son interesantes para abordar la relación entre arrendadores y arrendatarios, como por ejemplo la disponibilidad y uso de modelos de contratos escritos que dan certezas respecto de los derechos y deberes de arrendadores y arrendatarios, pero están acotados a un grupo específico y que todavía no escala a la magnitud esperada. Sin embargo, los aprendizajes de la implementación de ese programa permiten pensar (y eventualmente testear) propuestas para acercar el rol del Estado a los arrendatarios y arrendadores en general, más allá de los programas específicos.

En este sentido, los distintos análisis realizados nos permiten identificar ciertos nudos críticos en la relación entre arrendadores y arrendatarios y en la implementación de la legislación. Es importante señalar que este proyecto se enfoca en el arriendo formal, reconociendo de todas formas el aumento del arriendo informal y su relevancia al hablar de vulnerabilidad y seguridad

de la tenencia. Nuestro proyecto y propuestas se enfocan en lo formal, y buscan justamente promover la formalidad en el arriendo, evitando el paso a la informalidad. A partir de esto es que identificamos la necesidad de la proximidad institucional como una dimensión clave de la seguridad de la tenencia, y es desde ahí donde surgen las propuestas. Éstas se orientan a la necesidad de involucrar o acercar a los distintos niveles del Estado en esta relación entre arrendadores y arrendatarios. Las propuestas buscan que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, de diferentes maneras y en sus distintos niveles, tengan un rol activo en esta relación que se está volviendo cada vez más frecuente, y que, en ciertos grupos vulnerables, conlleva ciertos riesgos tanto para arrendadores como para arrendatarios. Elementos como la mediación, información, promoción de la organización, apoyo legal y financiero, la promoción de oferta de vivienda destinada al arriendo, entre otros, pueden ser abordados por diferentes actores y en diversas temporalidades del proceso de arriendo. Creemos que esta aproximación al problema, y una mayor visibilidad al arriendo, aportará a enfrentar desafíos que son emergentes en nuestro país, pero que se vislumbran como frecuentes para algunos grupos y contextos.

Referencias

- Abramo, P.** 2010. Mercado informal y la producción de la segregación espacial en América: la ciudad COM-FUSA informal, LARES lares-2010-artigo-497-578.
- Alcalde, J.,** 2022. Algunas novedades introducidas en la Ley 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos. Facultad de Derecho UC. Disponible en: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/32347-profesor-jaime-alcalde-algunas-novedades-introducidas-en-la-ley-18-101-sobre-arrendamiento-de-predios-urbanos>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN),** 2023a. Historia de la Ley N° 19.866. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5858/HLD_5858_ofa09c85d84ff5bf17fc0a87732e3227.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN),** 2023b. Historia de la Ley N° 19.866. Disponible en: www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5858/HLD_5858_d556986615363a7d4d5d49527a4588c.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN),** 2023c. Historia de la Ley N° 21.461. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/8022/HLD_8022_b78b21de8f7442d16a03bead29cff340.pdf
- Bogolasky, F. s.f.** Desalojos: arriendo, morosidad e inseguridad de tenencia. Investigación postdoctoral en Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Universidad Católica (IEUT UC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Trabajo no publicado.

- Braithwaite, J.**, 2011. The Essence of Responsive Regulation. *UBC Law Review* 44, pp. 475-520.
- Carrasco, J. y Camus, V.**, 2022. Críticas a las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.461 a la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos. *Red Procesal*. Disponible en: <https://redprocesal.cl/criticas-a-las-modificaciones-introducidas-por-la-ley-n-21-461-a-la-ley-n-18-101-sobre-arrendamiento-de-predios-urbanos/>
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2019. Integración social y urbana: aportes críticos para la nueva ley. *Observatorio Legislativo*, 39, pp. 1-20.
- City of Philadelphia**, 2018. *Housing for equity: An action plan for Philadelphia*. Philadelphia, PA: Department of Planning and Development. Disponible en: <https://www.phila.gov/media/20190115161305/Housing-Action-Plan-Final-for-Web.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cescr)**, 1991. El derecho a una vivienda adecuada. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Cook County Commission on Human Rights**, 2021. *Cook County Renters Rights and Landlord Protections*. Disponible en: https://www.cookcountyil.gov/sites/g/files/yywepo161/files/service/summary_of_residential_tenant_landlord_ordinance_en_may_2021.pdf
- Cortés, L.**, 2020. Legislación del contrato de arrendamiento de inmuebles urbanos. Análisis y propuestas. Tesis magisterial, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Santiago. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178042/legislacion-del-contrato-de-arrendamiento-de-inmuebles-urbanos.pdf?sequence=1>
- Derecho UC**, 2022. Seminario “Nueva Ley de Arrendamiento”. [Youtube]. 11 de agosto. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BggeCGR5Nyk>
- Fuentes, L., Bauzá, M., Señoret, A. y Wainer, P.**, 2021. Mercado de arriendo en Santiago de Chile: de la inversionistificación a la rentabilización del espacio urbano. Documento de Trabajo Instituto de Estudios Urbanos UC – Inciti, Santiago.
- Hidalgo, R.**, 2002. Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista EURE*, Vol. XXVIII, N° 83, pp. 83-106.
- Hulse, K.**, 2008. Shaky Foundations: Moving Beyond “Housing Tenure”. *Housing, Theory and Society*, 25:3, pp. 202-219, DOI: 10.1080/14036090802117572
- Junta de Gobierno de la República de Chile**, 1981. Acta N°40/1981. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34395/1/acta40_1981.pdf
- Kemeny, J.**, 1995. *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203308554>.
- 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., Marin, A., Valenzuela, F., Catán, C., López, R., Díaz, J.,** 2021. *Tenencia en arriendo en la política habitacional en Chile: desafíos de integración social y urbana.*
- Link, F., Valenzuela, F., Marín-Toro, A.** 2019b Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social. *Temas De La Agenda Publica-UC*, 4(114),3-18.
- Lührmann, S.,** 2022. Consideraciones e implicancias de la “Ley devuélveme mi casa”. *Idealex.press*. Disponible en: <https://idealex.press/consideraciones-e-implicancias-de-la-ley-devuolveme-mi-casa/>
- Mideso (Ministerio de Desarrollo Social y Familia),** 2022. Encuesta Casen 2022. Observatorio Social, Gobierno de Chile. Recuperado de: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- National Report for Austria,** 2015. Uni-bremen.de. Disponible en: https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/AustriaReport_24092015.pdf
- National Report for Belgium,** 2014. Uni-bremen.de. Disponible en: https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/BelgiumReport_09052014.pdf
- National Report for France,** 2014. Uni-bremen.de. Disponible en: https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/FranceReport_09052014.pdf
- National Report for Germany,** 2014. Uni-bremen.de. Disponible en: https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/GermanyReport_09052014.pdf
- Pantín Parrish, Deanna,** 2021. *Designing for Housing Stability: Best Practices for Court-Based and Court-Adjacent Eviction Prevention and/or Diversion Programs.* American Bar Association. Harvard Negotiation & Mediation Clinical Program.
- Parias, A.** 2008. El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural. *Revista Territorios*, 18- 19, 75- 101.
- Pizarro, C.,** 2003. Ley 19.866. Qué reforma la Ley 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos, publicada en el Diario Oficial de 11 de abril de 2003. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 1, pp. 323-327. Disponible en: <https://rchdp.udp.cl/index.php/rchdp/issue/view/27>
- Rolnik, R.,** 2014. *Principios rectores sobre la Seguridad de la Tenencia para los pobres de las zonas urbanas.* OHCHR. Ford Foundation.
- Rosende, H.,** 2003. Nuevas normas reguladoras de los arrendamientos de predios urbanos. *Revista Actualidad Jurídica*, 8.
- Stanford University’s Legal Design Lab,** 2023. *Innovations in Eviction Prevention.* Disponible en: <https://evictioninnovation.org/innovations/>
- Techo,** 2021. Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021, *Informe ejecutivo.* Santiago.

Torres-Montenegro, T., 2019. Desalojos forzosos en Chile con miras al Derecho Internacional de Derechos Humanos. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 32(1), pp. 193-215.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Gil D., Bogolasky F., Link F., Marín, A. (2024). Ley de Arriendo: propuestas para una política pública que garantice la seguridad de la tenencia. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2023*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 159-194.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE