

Propuestas de Política Pública

Slaven Razmilic

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir

Propuestas de Política Pública

N° 6 / Marzo 2015

La serie *Propuestas de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440. Sitio web: www.cepchile.cl. Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir

Slaven Razmilic

Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano del MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Resumen

En Chile, la tenencia en arriendo tiene una de las incidencias más bajas de la OECD y está, además, concentrada mayoritariamente en los segmentos de mayores ingresos. En paralelo y tal vez como consecuencia de lo anterior, Chile tiene la segunda más baja tasa de movilidad residencial del organismo, movilidad escasa que se concentra, precisamente, en los deciles más ricos en donde el arriendo es más frecuente. Independiente de las distintas relaciones causales que puedan existir entre arriendo, movilidad e ingresos, lo que estas cifras también podrían estar reflejando es la total ausencia, hasta hace muy poco, de políticas habitacionales que fomenten el arriendo, iniciativas que dicho sea de paso son la norma en países más avanzados.

Con todo, el sesgo pro propiedad de la política de vivienda chilena ha empezado a cambiar en el margen con la implementación en 2014 de un nuevo subsidio al arriendo. El programa, modesto en términos de volumen, ha permitido eliminar casi por completo el hacinamiento entre los hogares beneficiados (el número de personas por dormitorio bajó de 2,4 a 1,2), con una carga financiera equivalente a sólo el 17,1% de los ingresos mensuales de la familia (menos de la mitad del 41,8% de la carga que soportaría esa familia de no mediar el subsidio).

En tanto, el programa muestra tasas de aplicación bajas en zonas donde los valores de arriendo son mayores (Tarapacá, Antofagasta, Magallanes y en comunas de la RM), lo que parece indicar que el subsidio fue insuficiente o que los valores máximos de arriendo fueron en exceso restrictivos en esas localidades. Por su parte, en el Gran Santiago al menos, la aplicación del subsidio no se tradujo en mejoras significativas en términos de localización, lo puede deberse a las restricciones de valores antes mencionadas o bien a preferencias por cercanía con las redes de apoyo originales.

Lo observado hasta ahora, sumado a otras bondades de esta modalidad (más movilidad y mejor ajuste al ciclo de vida, entre otros) nos invita a buscar maneras de profundizar y perfeccionar el actual mecanismo, complementándolo con otras medidas que le permitan consolidarse como alternativa programática. Específicamente, un programa de subsidio al arriendo debiese ser considerado entre las principales herramientas de política frente al interés por aumentar la inclusión residencial en el contexto de la “política de suelo para la integración social” que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano presentará al Ejecutivo en el primer semestre de 2015.

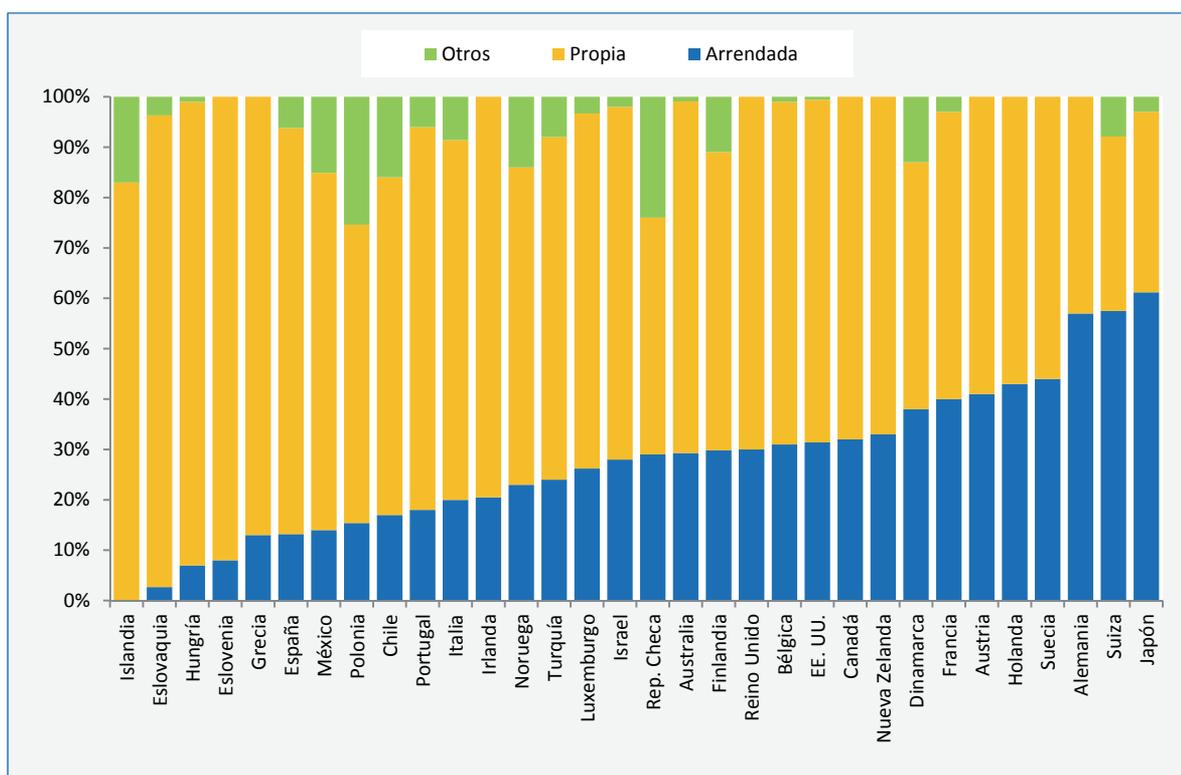
Si se busca aumentar la proporción de subsidios a aplicar en zonas consolidadas y mejor servidas, potenciar la oferta en arriendo tiene ventajas relevantes a tener en cuenta: desarrollo de densidades altas en conjuntos bien equipados que compensen el mayor valor de suelo; financiamiento y esquemas especializados de administración y mantención de unidades y espacios comunes; mayor equidad horizontal entre familias igualmente carentes al facilitar el acceso en arriendo (y no en propiedad) a zonas de mayor valor relativo; y menor probabilidad de ventas posteriores de los inmuebles cuya enajenación implicaría alejarse de uno de los objetivos originales que era fomentar la integración y el acceso a zonas de mejor estándar urbano.

1. ¿Arrendar o comprar?

1.1. Experiencia comparada

En términos comparados, en Chile la tenencia de la vivienda en propiedad es bastante alta. En contrapartida, la proporción de hogares que arriendan la vivienda que habitan es de las más bajas de la OECD, con un 17% frente al 27,4% que en promedio tienen los demás miembros (Caldera Sánchez 2012). Como se observa en el Gráfico 1, en Chile la proporción de viviendas arrendadas es similar a la de México, España, Italia y Portugal e incluso superior a la de algunos países de Europa del Este, sin embargo, se encuentra largamente por debajo de los países del norte de Europa o de otros como Australia, Nueva Zelanda y EE.UU.

Gráfico 1: Tenencia de la vivienda en el contexto de la OECD

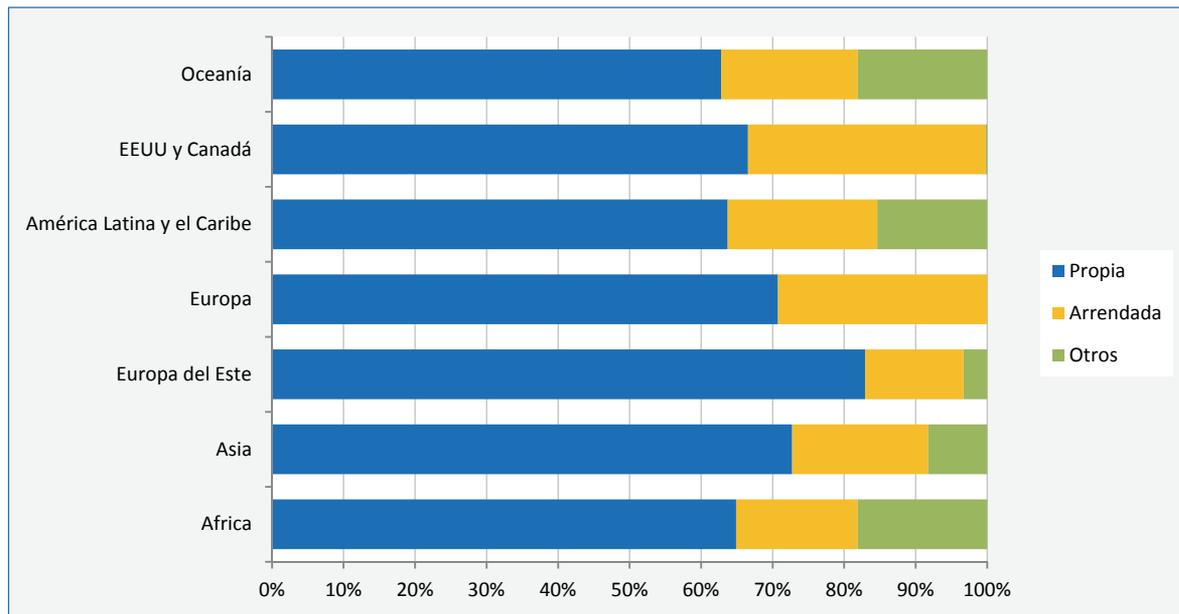


Fuente: Caldera Sánchez (2012) a partir de datos del *OECD Housing Market questionnaire*.

Con todo, desde una perspectiva un poco más amplia, el caso chileno no parece ser tan anómalo, al menos comparado con otros países de América Latina y el Caribe y de otros continentes de similar o menor desarrollo (ver Gráfico 2). Más aún, las proporciones de tenencia en propiedad son sumamente variables a nivel general y también al interior de cada región (Blanco 2014). Si bien, a nivel general, no existe un patrón claro entre la tasa de propietarios y el ingreso per cápita, como tampoco lo hay entre el ingreso y la tasa de arrendamiento, donde sí hay una correlación más clara es entre el acceso a la vivienda a

través de otros arreglos (distintos de compra o arriendo) y el nivel de desarrollo. En efecto, la categoría “otros” que generalmente incluye la vivienda colectiva, el usufructo, la cesión de familiares o por servicios y otros arreglos, tienden a ser menos prevalentes en regiones más desarrolladas y muy incidentes en América Latina, África y Oceanía.¹

Gráfico 2: Tenencia de vivienda por región



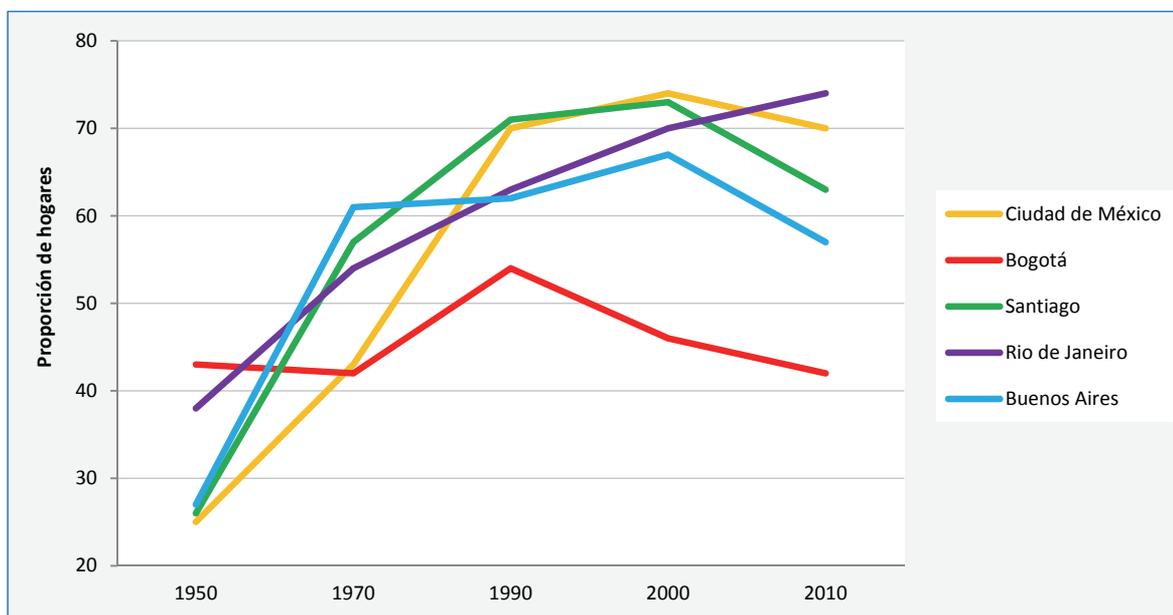
Fuente: Blanco (2014).

En la evidencia comparada en el trabajo de Blanco (2014) no se encuentran variables específicas que puedan explicar consistentemente los diferentes grados de tenencia y sólo el grado de urbanización y la tradición jurídica tendrían alguna capacidad predictiva en esta materia.²

Acotando el análisis al contexto latinoamericano, sobre este punto es importante destacar que las altas tasas de propiedad que se observan en el continente son un fenómeno relativamente nuevo: hasta 1950 las principales capitales de la región mostraban tasas de propiedad del orden de 32% en promedio, la mitad de lo que se observa hoy excluido el caso de Colombia (ver Gráfico 3).

¹ En Chile la categoría “otros” llegó a 16,8% en 2013 (ver Gráfico 4), siendo las viviendas cedidas (por familiares y por servicios) por lejos las más incidentes, explicando 14 de los 16,8 puntos porcentuales.

² A mayor tasa de población urbana menor es la tasa de propiedad (la tasa de propiedad rural es siempre mayor a la tasa de propiedad urbana).

Gráfico 3: Evolución de la tasa de propiedad en capitales seleccionadas

Fuente: Blanco (2014).

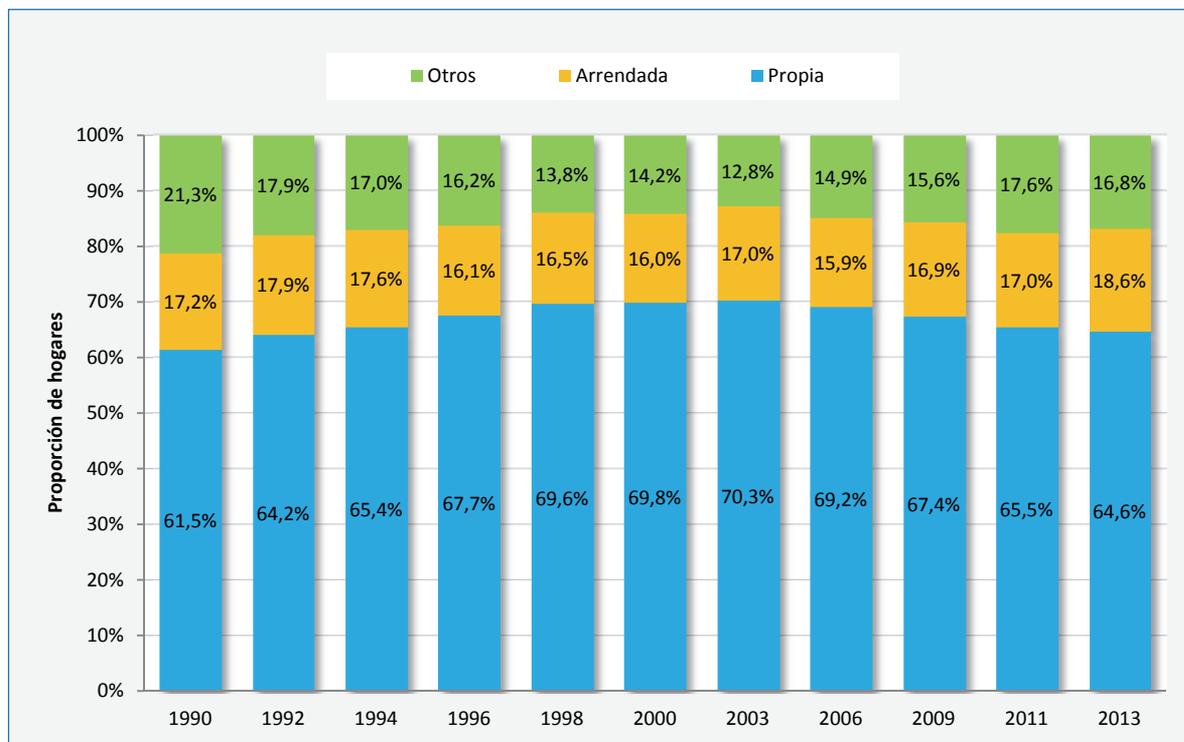
Seguando a Gilbert (2012), el crecimiento de la vivienda en propiedad respondería al efecto de las políticas de vivienda, a la creciente urbanización informal y al control de precios de arriendo. Los dos primeros elementos están vinculados entre sí, en tanto la política de vivienda (que en el continente se ha centrado casi exclusivamente en programas de acceso a la vivienda en propiedad) generalmente contempló programas de provisión masiva como también de regularización y asistencia en procesos de autoconstrucción. Todo esto en el marco de un aumento en la demanda por vivienda en las principales ciudades producto de la migración campo-ciudad. Mientras tanto, el efecto del control de precios de arriendo habría incidido en una menor expansión relativa de la oferta de vivienda en arriendo.

1.2. Tenencia en Chile

Junto con el aumento en la incidencia de la tenencia en propiedad, el Gráfico 3 también muestra un estancamiento de esta tendencia a partir de 1990. En efecto, como se ve en el Gráfico 4, la estructura de tenencia en Chile ha permanecido sumamente estable desde 1990. Si bien se manifiesta un aumento de la propiedad en desmedro de otros mecanismos hasta 2000, esto se revierte parcialmente en los años siguientes.³ En todo el período, sin embargo, la incidencia del arriendo permanece muy estable en un rango entre 15,9 y 18,6%.

³ Las otras formas de tenencia, distintas de propiedad y arriendo, corresponden dependiendo del año de la encuesta, a viviendas cedidas (por servicio, trabajo o por familiares), usufructo y ocupación irregular.

Gráfico 4: Evolución de la estructura de tenencia en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas CASEN.

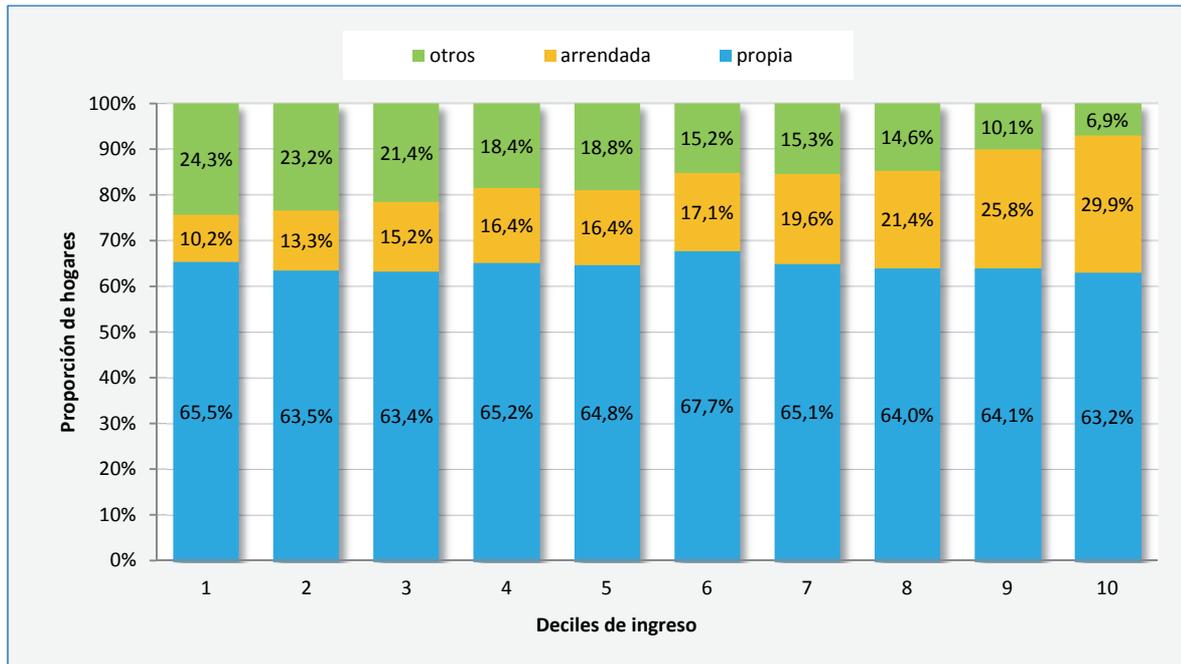
La discusión en torno a la tenencia de vivienda es tan larga como antigua. En ella interactúan preferencias personales, restricciones financieras, condiciones de mercado y las orientaciones de política pública que puedan existir para facilitar el acceso a servicios de vivienda. Entre estas últimas se incluyen tanto las políticas y regulaciones generales que inciden en el desarrollo inmobiliario y en los esquemas de financiamiento habitacional, como también los programas asistenciales específicos que conforman la política habitacional.

Así las cosas, lo cierto es que en las últimas décadas la política de vivienda ha estado casi exclusivamente concentrada en esquemas de subsidio que facilitan el acceso en propiedad a la vivienda. Las únicas excepciones son el tímido y hoy casi inexistente programa de Leasing Habitacional iniciado a mediados de los años 90 y el recientemente implementado subsidio al arriendo.

Al respecto, en el *Economic Survey 2012* para Chile, la OECD señalaba que Chile promovía excesivamente la tenencia en propiedad (subsidiados dirigidos y políticas generales), pudiendo distorsionar el comportamiento de los hogares (OECD 2012). El efecto de las políticas de vivienda en la estructura de tenencia puede corroborarse en el hecho de que en los quintiles de menores ingresos aproximadamente la mitad de los casos corresponde a viviendas a las que se accedió con ayuda de subsidios habitacionales (CChC 2014). En este contexto, el Gráfico 5 muestra cómo cambia la estructura de tenencia por decil de ingreso, quedando de

manifiesto cómo disminuye la incidencia de mecanismos alternativos de acceso a la vivienda (allegamiento, cesión, usufructo) y cómo aumenta la proporción de hogares que arriendan. Si bien es cierto que la tasa de propiedad es relativamente constante por nivel de ingreso, dicha tasa no refleja el hecho que, en los deciles más pobres, más del 90% de los propietarios corresponde a viviendas completamente pagadas o a las que se accedió sin compromiso hipotecario (herencia, subsidio vivienda sin deuda, subsidio con deuda ya pagada, etc.).

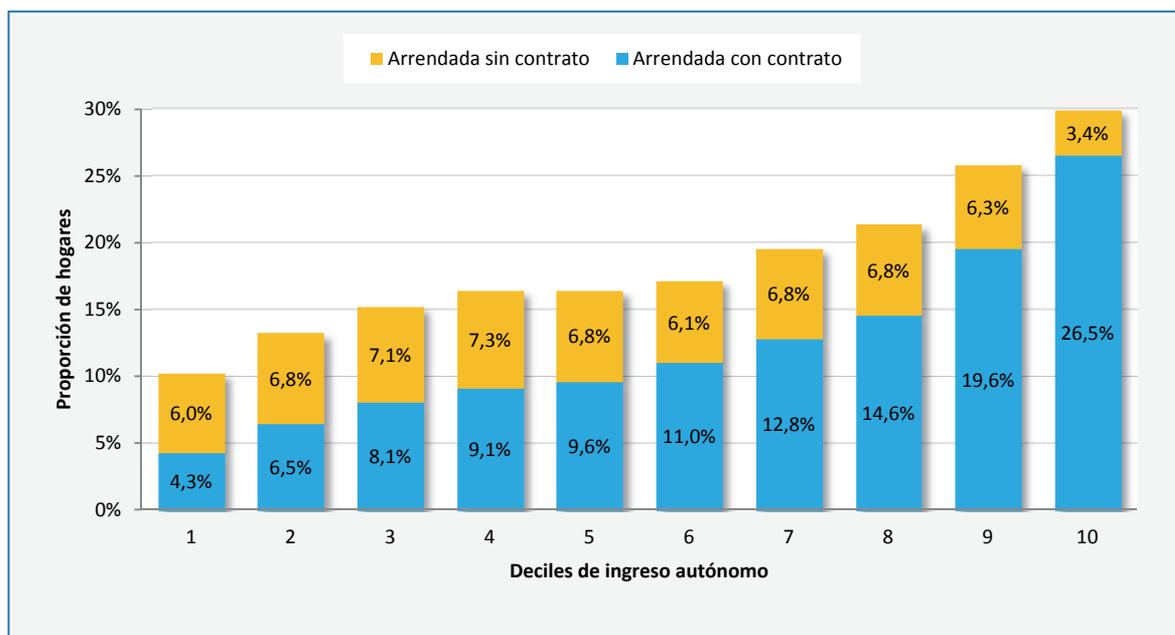
Gráfico 5: Estructura de tenencia por decil de ingreso en Chile (2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2013.

Específicamente en relación al arriendo, el hecho estilizado más saliente es el claro aumento que esta modalidad de tenencia tiene a medida que aumentan los ingresos de las familias (ver Gráficos 5 y 6). Este patrón es el inverso al que se observa en países desarrollados. Lo anterior responde, por un lado, a que en estos últimos predominan formas de subsidio al arriendo para apoyar a las familias carentes, y por otro, al hecho que el costo de arrendar es, en promedio, inferior al de comprar, especialmente teniendo en consideración la necesidad de realizar un pago inicial significativo al momento de comprar. En Estados Unidos, por ejemplo, el ingreso promedio de quienes arriendan es apenas la mitad del que tienen los propietarios (Downs 2008).

Ahora bien, en América Latina no se observa un patrón común en este plano. Mientras en Chile y Perú la opción de arrendar crece con el ingreso, esta alternativa es relativamente constante por nivel de ingreso en Argentina y Brasil, en tanto en Colombia y México, ésta aumenta primero para luego volver a caer en los deciles más ricos (BID 2014).

Gráfico 6: Incidencia de tenencia en arriendo por decil de ingreso (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2013.

En el caso chileno es relevante también consignar el hecho que en los primeros deciles de ingreso, el escaso arriendo observado es predominantemente informal (sin contrato), lo que agrega una precariedad a esta forma de tenencia que ciertamente no se observa en los deciles más ricos (Gráfico 6).

2. Argumentos en favor del arriendo

Desde una perspectiva de política pública, la tensión entre fomentar el arriendo o facilitar el acceso en propiedad a la vivienda siempre ha estado presente en el debate. Quizás por lo mismo es frecuente encontrar casos en que ambas opciones están presentes simultáneamente aunque a través de canales distintos. En Estados Unidos, esta tensión se manifiesta en la convivencia de políticas asistenciales enfocadas exclusivamente en subsidiar el arriendo (vivienda pública en arriendo, vivienda privada con subsidio puesta en arriendo y también *vouchers* portables), con políticas de carácter general que fomentan la vivienda en propiedad (beneficios tributarios, garantía de hipotecas y seguros).

En efecto, más que a través de subsidios asistenciales directos como en Chile, en buena parte de los países miembros de la OECD la tenencia en propiedad es fomentada por la vía de beneficios tributarios, como es el caso de la deducción de los intereses de créditos hipotecarios para efectos del impuesto a la renta y el tratamiento diferenciado que en muchos países se da a las ganancias de capital de la vivienda principal de los hogares (Andrews et al. 2011). Este tipo de políticas generalmente se fundamenta en los beneficios que tendría el

acceso a la vivienda en propiedad y específicamente por las externalidades positivas que esta modalidad conllevaría (ver por ejemplo DiPasquale y Glaeser 1999 y Haurin et al. 2002).

Sin embargo, este tipo de franquicias puede inducir sobreendeudamiento y es frecuente que éstas sean regresivas en tanto sólo benefician a quienes pueden endeudarse y a quienes pagan impuesto a la renta. Pero más allá de esto, la principal crítica en relación al fomento excesivo y exclusivo de la tenencia en propiedad es que la propiedad se asocia a menores niveles de movilidad residencial y a que no es razonable pensar que la propiedad sea siempre la mejor opción para todas las familias, especialmente cuando éstas se encuentran en distintas etapas del ciclo de vida.

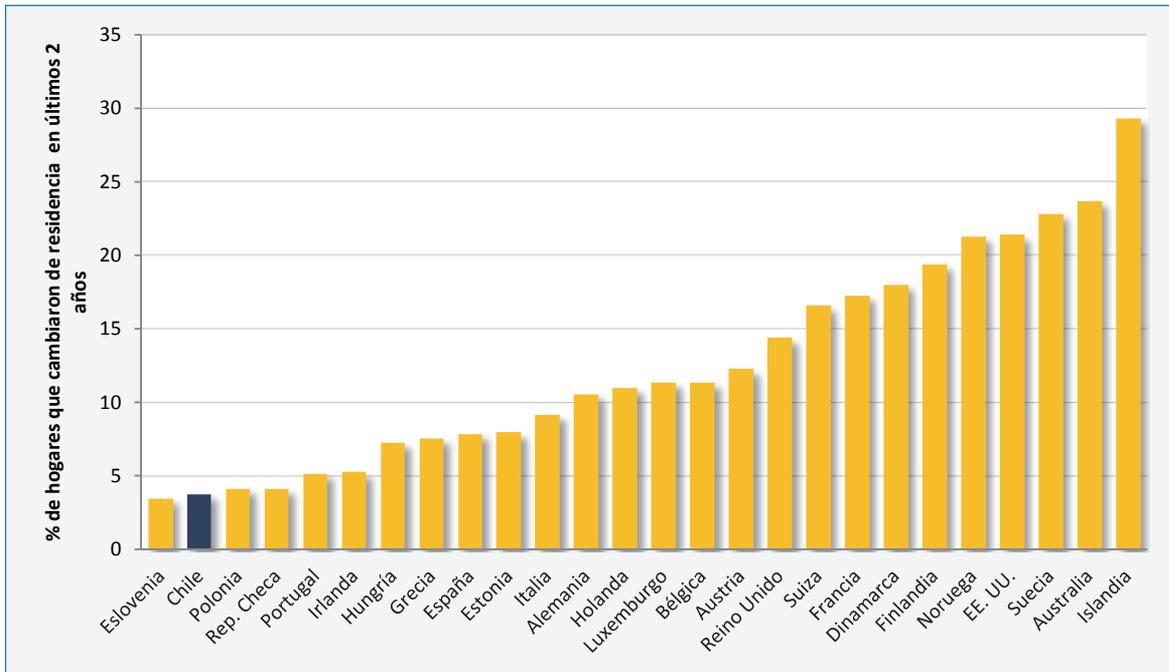
2.1. Más movilidad residencial

Respecto de su efecto en la movilidad residencial, la principal preocupación radica en que altas tasas de propiedad podrían afectar negativamente el funcionamiento de los mercados laborales locales, lo que incide en la productividad en general y en el bienestar particular de los hogares al estar asociado a episodios de desempleo de mayor duración. El resultado más citado es el de Oswald (1996), quien encuentra evidencia que asocia altos niveles de desempleo en estados de EE.UU. y regiones de Reino Unido, Italia, Francia y Suecia, a menores incidencias relativas de oferta en alquiler de la mano de aumentos en la tasa de propiedad. Este resultado se explica por los altos costos de transacción que enfrentan los propietarios al cambiar de localización, lo que los induce a mantenerse en sus residencias por períodos más largos, incluso en contextos de mayor desempleo. Dicho resultado es refrendado por Coulson y Fisher (2009), aunque con ciertos matices en relación con algunos aspectos específicos en distintas variables del mercado laboral.

En un estudio comparado sobre movilidad residencial y políticas públicas en países de la OECD, Caldera y Andrews (2011) encuentran que la movilidad residencial es mayor en países donde los costos de transacción son menores y donde la oferta de vivienda es más flexible. Lo mismo ocurre en países donde el control de precios de alquiler y las regulaciones en favor de los arrendatarios son menos restrictivas y donde el financiamiento hipotecario es más accesible y de menor costo.

En este plano, cabe destacar que la movilidad residencial en Chile es de las más bajas del organismo (ver Gráfico 7), lo que en parte puede ser atribuible al sesgo pro propiedad que define a nuestra política habitacional, al menos en los últimos 40 años. Esta baja movilidad se ha mantenido prácticamente inalterada en los últimos años. De hecho, la proporción de hogares que no cambió de comuna en los 5 años anteriores se mantuvo sin variaciones en torno a 90% en CASEN 2006 y 2013 (ver Gráfico 8). Ahora bien, en cuanto si el jefe de hogar actualmente vive en la misma comuna en que vivían sus padres al momento de nacer, la proporción baja a niveles en torno a 40% tanto para 2006 como para 2013.

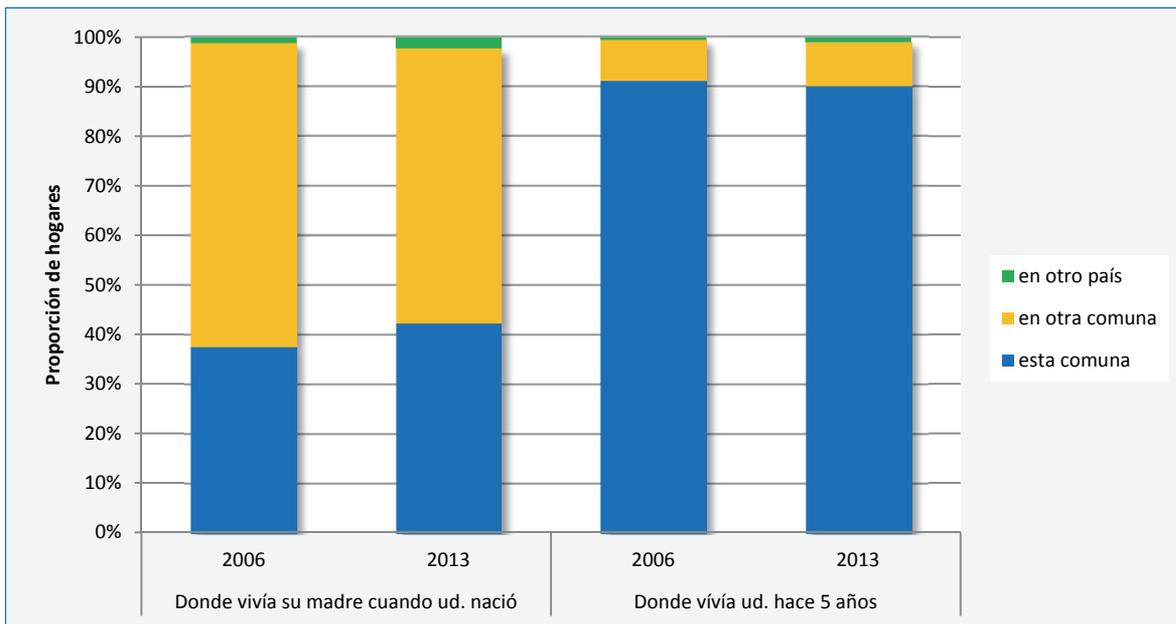
Gráfico 7: Movilidad residencial en países de la OECD



Nota: Para Chile, el dato consignado corresponde a cambios de comuna e implica una adaptación desde CASEN 2006 donde se pregunta por cambios en los últimos 5 años.

Fuente: Caldera Sánchez (2012).

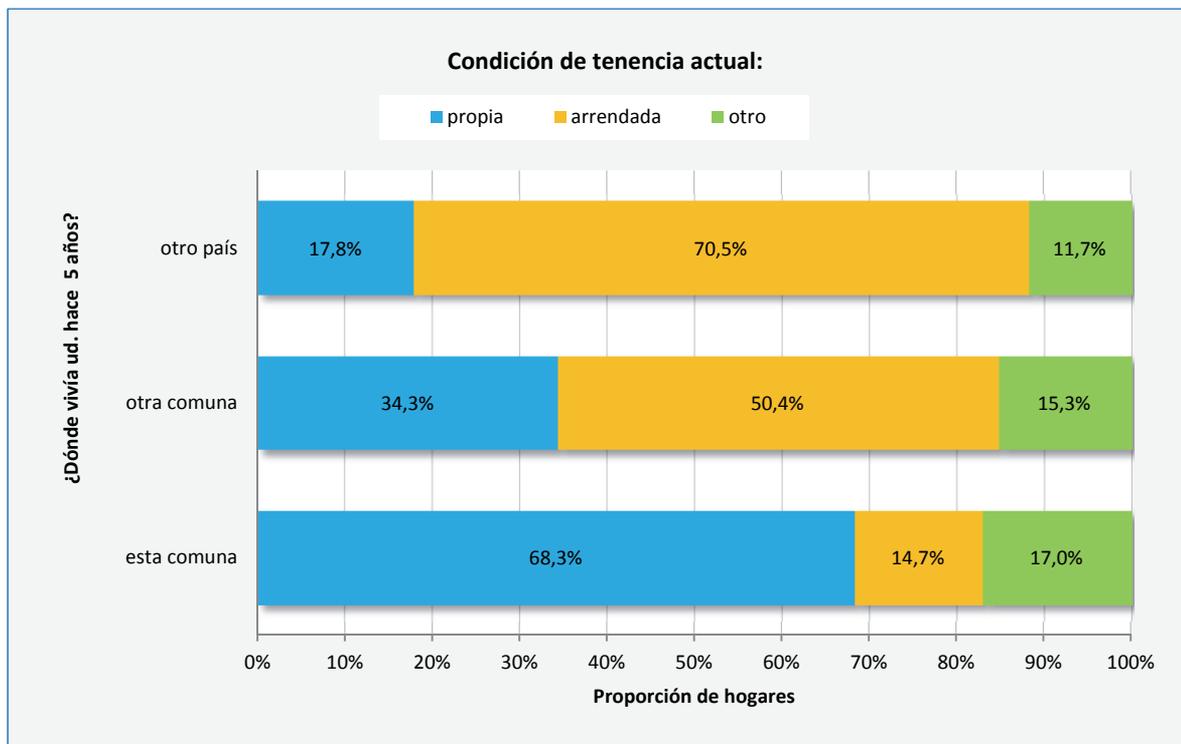
Gráfico 8: Movilidad residencial en Chile (2006 y 2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas CASEN.

La conjetura en cuanto a que la tenencia puede afectar la movilidad residencial se refleja en el Gráfico 9, el que muestra que la tenencia en propiedad es la norma entre quienes no se han cambiado de comuna en los últimos 5 años mientras que el arriendo prevalece entre quienes cambiaron de comuna o de país. Con todo, naturalmente en este fenómeno puede existir un grado de endogeneidad: la opción de comprar debiera materializarse con más frecuencia entre quienes no piensan cambiar de comuna en el futuro cercano (o quienes se trasladan frecuentemente privilegian arrendar).

Gráfico 9: Tenencia de vivienda y movilidad (2013)



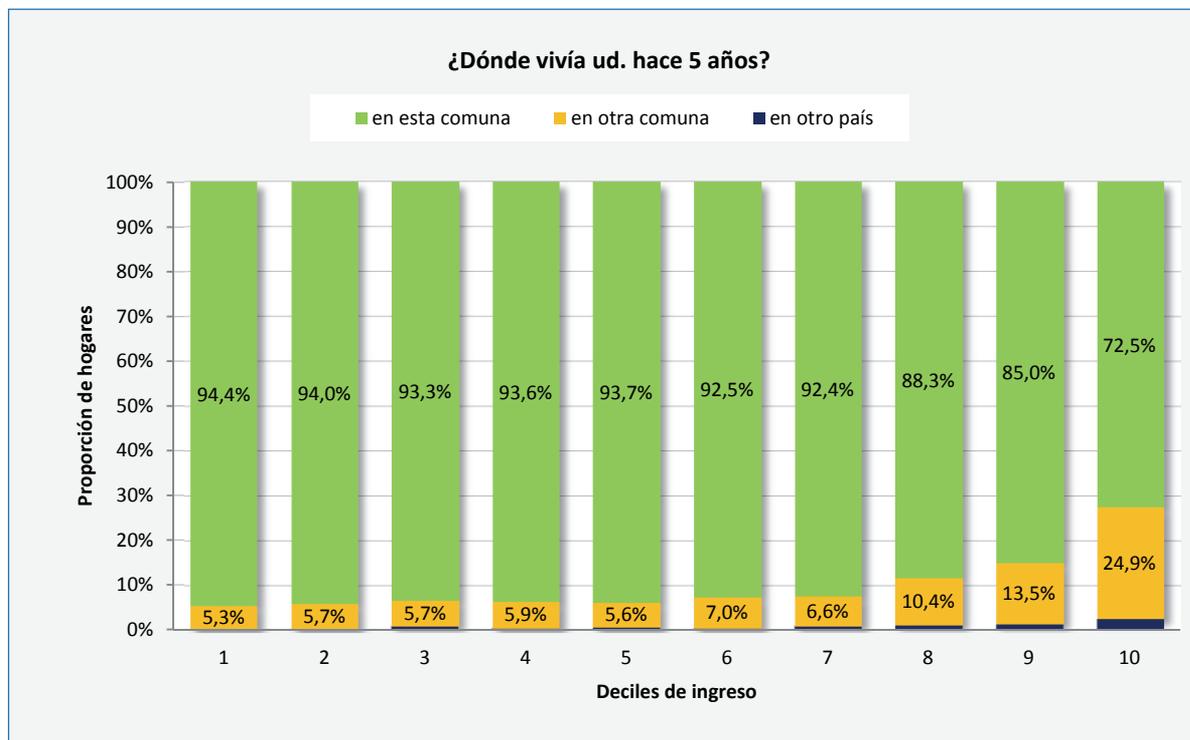
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2013.

Por su parte, la hipótesis respecto de que el sesgo en la política de vivienda eventualmente incida en la falta de movilidad encuentra cierto sustento en los diferentes grados de movilidad que se observan a medida en que aumentan los ingresos (ver Gráfico 10). En los 7 deciles de menores ingresos la inmovilidad promedio es de 93,4%. Sólo en los deciles más ricos la proporción que ha permanecido en la misma comuna baja, siendo de 88,3%, 85,0% y 72,5% en los deciles 8, 9 y 10, respectivamente. En este caso tampoco tenemos certeza de causalidad: si el cambio es porque los ingresos son altos (movilidad hacia comunas que ofrezcan mejor calidad de vida una vez que se tienen los recursos para pagar el costo de vivir en ellas), o bien que los ingresos suben porque se produjo el cambio (moverse para aprovechar oportunidades laborales, por ejemplo). En este punto, el análisis de la matriz origen-destino posible de construir con los datos de CASEN no ofrece indicios claros de movimientos significativamente

mayores hacia comunas donde el mercado laboral haya sido especialmente dinámico en los últimos años, ni tampoco un movimiento mayoritario hacia comunas que ofrezcan mejores estándares.⁴

Otro elemento que puede estar incidiendo en la mayor movilidad observada en deciles de más altos ingresos es que en estos segmentos es más frecuente que hogares jóvenes puedan vivir de manera independiente y opten por arrendar en una primera etapa. En cambio, en estratos más vulnerables se observan mayores tasas de allegamiento de hogares jóvenes, lo que, por definición, implica que se mantienen en la misma comuna de origen (más detalle en la sección 2.2.).

Gráfico 10: Movilidad por nivel de ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2013.

Cualquiera sea el caso, la asimetría en los grados de movilidad por nivel de ingreso plantea interrogantes que deben ser abordadas. En particular si mirando en perspectiva se conjuga un escenario en que, por un lado, tenemos grupos que acceden mayoritariamente a vivienda en propiedad (subsidiada, heredada o cedida), que tienen poca movilidad y bajos ingresos; y por

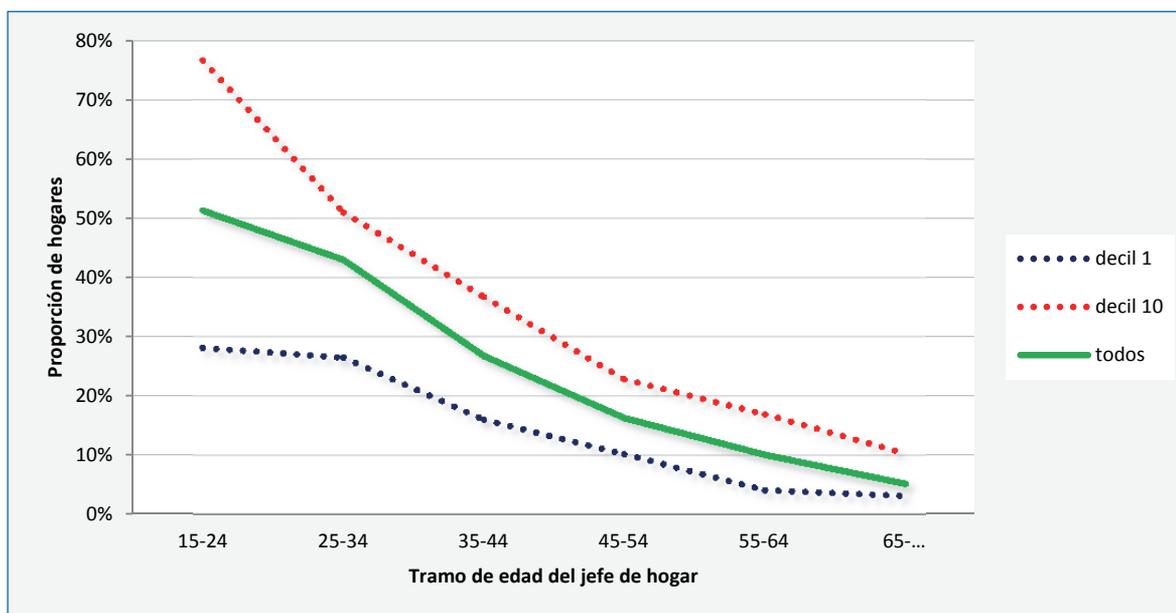
⁴ Por cierto, para este tipo de análisis y a este nivel de desagregación, el marco muestral de CASEN no es lo suficientemente grande ni representativo, por lo que de todos modos, de haber encontrado flujos origen-destino sobresalientemente frecuentes, éstos tampoco habrían sido evidencia suficiente.

otro, estratos donde el arriendo es una opción relativamente más frecuente y donde los ingresos y la movilidad son mucho mayores.

2.2. Mejor ajuste al ciclo de vida de los hogares

Un segundo argumento que invita a potenciar el arriendo como opción de política pública (complementaria a los subsidios para compra) es que para familias jóvenes no parece razonable adelantar la decisión de comprar. Cuando la única alternativa para familias jóvenes vulnerables es postular a subsidios de adquisición, implícitamente se está incentivando a estos hogares a realizar una acción que probablemente no tomarían en ausencia de restricciones financieras. En efecto, como muestra el Gráfico 11, la tenencia en arriendo es alta entre los hogares más jóvenes a nivel general, pero es casi tres veces mayor en el decil más rico en comparación con el decil más pobre al inicio del ciclo. Cabe destacar que la diferencia en la proporción de arrendatarios entre hogares jóvenes de deciles de más y menos ingresos también refleja las alternativas de cada grupo, las que en segmentos más postergados tienden a restringirse a postular al subsidio o bien allegarse.

Gráfico 11: Proporción de hogares arrendatarios por tramo de edad y decil de ingreso

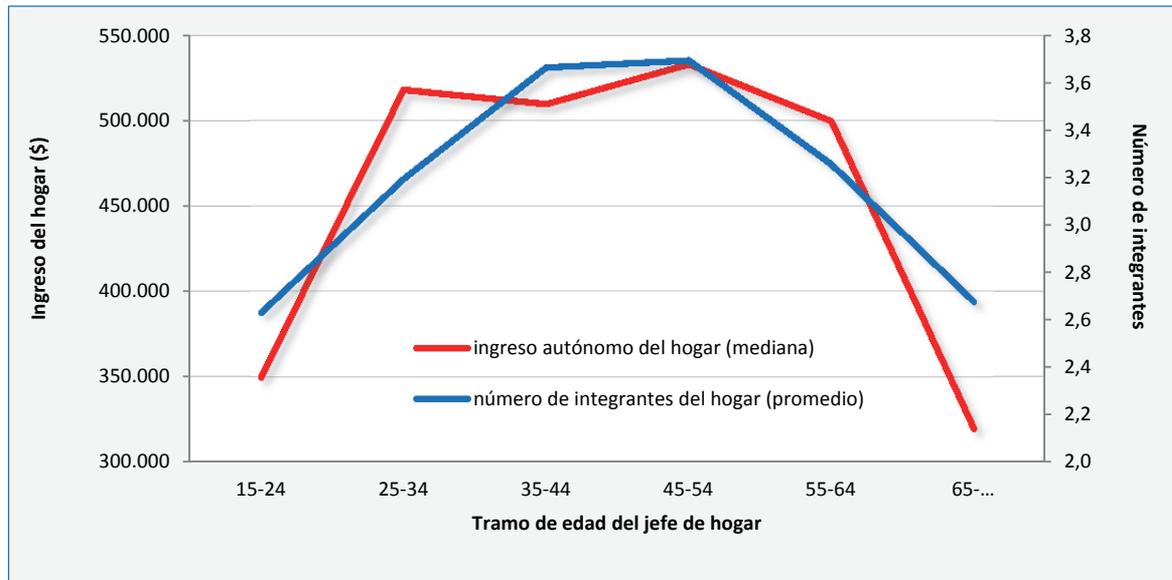


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2013.

La tendencia general que presenta el Gráfico 11 muestra cómo disminuye la opción por arrendar a medida en que se avanza en el ciclo de vida desde la perspectiva de la edad del jefe de hogar. En paralelo, el tamaño de los hogares y sus ingresos totales también crecen con la edad del jefe de hogar hasta los 55 años, luego de lo cual ambas variables empiezan a caer (ver Gráfico 12). Acá se refleja un proceso natural en el ciclo de vida de las familias y donde no

parece razonable que el hogar permanezca en una misma vivienda a lo largo de éste. En este contexto, las condiciones de tenencia son claves para una mejor adaptabilidad.

Gráfico 12: Edad del jefe de hogar, tamaño e ingresos del hogar (2013)



Fuente: Actualización a CASEN 2013 de tabla incluida en CChC (2014).

2.3. Consideraciones de eficiencia

Además de las razones para fomentar las políticas de arriendo antes mencionadas (facilitar la movilidad residencial y ofrecer alternativas consistentes con la etapa del ciclo de vida), es posible agregar otros argumentos vinculados a la sostenibilidad fiscal y a las eventuales mejoras en localización que tendría la vivienda en arriendo (BID 2014).

Para el caso chileno, en que la actual parrilla de programas habitacionales ya ofrece un abanico de programas de subsidio que parten con la vivienda sin deuda para luego seguir con un programa en que el subsidio decrece a medida que aumenta el valor de la vivienda, la opción de subsidiar el arriendo podría incluso ser menos onerosa en valor presente.⁵ Lo anterior se debe a que para familias jóvenes de bajos ingresos, la alternativa obvia de postulación predominante es la vivienda sin deuda (no tienen ahorro para un pie y en muchos casos carecen de la experiencia y estabilidad laboral necesaria para acceder a un crédito

⁵ Por programa de vivienda sin deuda se hace referencia al Fondo Solidario de Elección de Vivienda regulado por el D.S. N.º 49 de 2011. En tanto, el programa de subsidio parcial, cuyo monto decrece con el valor de la vivienda, es el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional regulado por el D.S. N.º 1 de 2011. Antecesores de este programa y con una operación conceptualmente similar fueron, entre otros, el Sistema de Subsidio Habitacional (D.S. N.º 40 del 2004) y anteriormente el Subsidio General Unificado (D.S. N.º 44 de 1988).

hipotecario). Dicho subsidio implica un aporte promedio por parte del estado que varía entre UF 500 y 800 aproximadamente.

Ahora bien, para ciertos parámetros de monto de subsidio mensual de arriendo, es perfectamente posible conformar una combinación de subsidio de arriendo con un posterior subsidio parcial de compra, el que, complementado con un crédito hipotecario, permita a esta familia acceder a una vivienda más acorde con sus preferencias de largo plazo (en cuanto a composición del grupo familiar y localización, por ejemplo). Además, en valor presente esta combinación podría incluso ser más económica para el Estado que entregar un subsidio para vivienda sin deuda. Es decir, además de lo poco razonable que pueda parecer asignar viviendas de manera casi gratuita a familias que recién comienzan a consolidarse, la opción de combinar arriendo con subsidio parcial posterior podría ser más barato para el fisco y resultar en una opción más *ad hoc* para el beneficiario.

Cabe destacar que en Chile el gasto público en vivienda como porcentaje del PIB más que duplica el promedio de la OECD (1% vs 0,4%).⁶ Si bien esto es razonable desde la perspectiva de la etapa de desarrollo en que nos encontramos (todavía estamos cubriendo déficits), también parece razonable empezar a combinar las políticas de acceso en propiedad actualmente vigentes con políticas de arriendo menos costosas que puedan ser potencialmente más eficientes y que, bien diseñadas, ayudarían a corregir algunos de los vicios de nuestros actuales programas.

2.4. ¿Qué hacen países más desarrollados?

Si bien las opciones tomadas por otros países más avanzados no siempre son exportables y a veces simplemente no son recomendables (altos costos o contextos específicos en que no son factibles), en este caso llama la atención que la política habitacional chilena hasta hace poco no considerara el arriendo siquiera como opción.

En la Unión Europea, la vivienda social es mayoritariamente provista en esquemas de arriendo, mientras que otras opciones de tenencia intermedia (Reino Unido) o en propiedad (Grecia, España y Chipre) son relativamente excepcionales y muy rara vez monopolizan la oferta programática local como en Chile (CECODHAS, 2011). Como ya se anticipó, en la diversidad de la OECD existe una muy amplia variedad en la oferta programática, aunque es la oferta o demanda subsidiada para arriendo la que generalmente caracteriza la política de vivienda social (Andrews et al. 2011).

Cabe destacar que en estos casos también se observa que la administración de los programas de vivienda social se hace a nivel de gobiernos locales y que es muy frecuente que la oferta subsidiada en arriendo sea de propiedad pública o municipal. La alternativa a lo anterior es la

⁶ OECD Social Expenditure data año 2011.

propiedad por parte de organizaciones sin fines de lucro (Holanda, Austria, Dinamarca, Irlanda y EE.UU.), o bien alternativas de oferta privada (EE.UU., Francia España y Corea del Sur). El denominador común en estos casos es la predominancia del apoyo al arriendo como opción de política y en un marco donde, en general, la oferta en arriendo es de propiedad institucional (pública, privada o privada sin fines de lucro) y no individual y atomizada.

3. ¿Cómo opera el nuevo programa en Chile?

El nuevo “Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda” está regulado por el Decreto Supremo N.º 52 de 2013 del MINVU y hasta la fecha lleva dos llamados a postulación en que han sido seleccionados poco más de 7 mil beneficiarios. Es importante partir por consignar el subsidio está orientado a apoyar el pago mensual de arriendo desembolsado por parte de la familia beneficiaria. Es un beneficio portable y se aplica para cofinanciar el monto acordado por arrendador y arrendatario bajo ciertas restricciones de monto y características de la vivienda.

3.1. *Público objetivo*

El programa apunta explícitamente a familias jóvenes y vulnerables, pero que tengan la capacidad de realizar un desembolso mensual por la parte del arriendo no cubierta por el subsidio. Específicamente, los postulantes deben tener entre 18 y 30 años, tener un puntaje en la Ficha de Protección Social de hasta 13.484 puntos (lo que teóricamente cubre los primeros tres quintiles) y tener un ingreso familiar entre UF 7 y UF 25. Esto último es importante, no tanto por el monto máximo (condición también presente en otros programas) sino por el mínimo, el que debe ser acreditado formalmente con certificados de cotizaciones, liquidaciones de sueldo, boletas, etc. Existe entonces un interés explícito por focalizar, pero resguardando que se apoye a familias que pueden aportar periódicamente su parte del pago.

Adicionalmente, el programa establece las restricciones habituales en los demás subsidios del MINVU: no ser propietario ni haber sido beneficiario antes de un subsidio del MINVU y contar con un ahorro mínimo acreditado (en este caso de UF 4). Al igual que en otros programas, la selección de beneficiarios se realiza entre quienes hayan postulado, priorizando según una combinación de indicadores de vulnerabilidad social y habitacional (presencia de niños, adultos mayores, hacinamiento, etc.).

Sin perjuicio de las similitudes con otros programas al momento de seleccionar, en este caso la principal novedad está en lo específico del grupo objetivo: familias jóvenes.⁷ Esta orientación explícita responde a la pertinencia de este tipo de subsidios en etapas iniciales del ciclo de vida, en particular en un contexto en que el resto de la oferta programática ha estado

⁷ Postulantes no pueden tener más de 30 años y deben contar con un núcleo familiar que contemple al menos su pareja (o cónyuge) y/o hijos.

dominada por generosos subsidios para compra o construcción. Es por lo mismo que el lanzamiento del programa estuvo marcado por un importante despliegue comunicacional centrado en el slogan de “Chao suegra” y que actualmente ha evolucionado a un más sobrio pero igualmente orientado “Declara tu independencia”. Se sigue entonces apuntando a dar un apoyo inicial, a resolver situaciones de allegamiento o hacinamiento, aportando con una solución flexible y temporal a familias que recién comienzan a consolidarse.

En relación con esto último, otra orientación explícita de esta primera versión del programa es que sus beneficiarios eventualmente opten por acceder a la vivienda en propiedad a través del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (D.S. N.º 1 de 2011 y que contempla la opción de crédito hipotecario complementario) y no a través del Fondo Solidario (D.S. N.º 49 de 2013 que corresponde a la denominada vivienda sin deuda). En efecto, mientras se esté recibiendo el subsidio de arriendo, no está permitido postular siquiera al D.S. N.º 49 (hay un período de carencia de 12 meses), sino sólo al D.S. N.º 1, para el cual incluso el arrendatario tiene acceso prioritario en la forma de puntaje adicional para efectos de la obtención del beneficio (se suma el equivalente en puntaje de tener un integrante adicional en el grupo familiar postulante por cada año de copago efectivo del subsidio de arriendo). Se busca así incentivar a quien haya demostrado capacidad de pago y constancia, a que opte por el programa con deuda que le permite una mayor gama de alternativas habitacionales. Por lo demás, el que una familia haya pagado su parte del arriendo por 5 años pueda postular y eventualmente obtener un subsidio para una vivienda sin deuda (D.S. N.º 49) sería una señal inequívoca de mala focalización.

3.2. Operatoria y condiciones de aplicación

El subsidio tiene una duración máxima de 5 años (60 meses) y su monto es de UF 3 al mes durante los primeros 3 años y luego baja a UF 2,5 para el cuarto y quinto año, aunque con tope de 80% de la renta mensual acordada entre arrendatario y arrendador. La renta máxima es de \$200.000 para todo el país aunque para el segundo llamado de 2014 dicho tope se elevó a UF 10 para viviendas arrendadas en Arica, Iquique, Antofagasta, Calama, Copiapó, Coyhaique, Aysén y Punta Arenas, atendidas las dificultades de aplicación observadas en el primer llamado (ver sección 4).

Una vez obtenido el subsidio, el beneficiario tiene 12 meses para validar ante el MINVU su primer contrato de arriendo. La vivienda a arrendar debe contar con recepción municipal, estar catastrada por el SII y tener al menos un dormitorio (además de baño y zona estar-comedor-cocina). Adicionalmente se exige que la vivienda tenga al menos 1 dormitorio por cada 3 integrantes del grupo familiar declarado al postular, es decir, se busca explícitamente evitar situaciones de hacinamiento. En la misma lógica y aunque parezca obvio, las familias allegadas que se beneficien del programa no pueden arrendar la vivienda que antes compartían.

En términos operativos, el MINVU desarrolló un sistema en que el subsidio se entrega en pagos mensuales y directamente al arrendador, pero sólo después de verificado que el beneficiario ya enteró el copago correspondiente. El subsidio también es flexible en términos

de localización y puede ser aplicado en cualquier región del país, bastando que el nuevo contrato de arriendo cumpla con los requisitos establecidos para que el beneficiario pueda cambiarse de casa conservando el apoyo.

4. Primeros resultados

Los siguientes resultados se construyen a partir de estadísticas de postulación y aplicación del primer llamado del programa, el que se tradujo en la asignación de 5 mil subsidios en marzo de 2014 los que comenzaron a aplicarse en abril. Para estos efectos se solicitó al MINVU a través de la Ley de Transparencia (Ley N.º 20.285) la construcción de una base de datos innominada de los seleccionados, con una serie de variables de caracterización y con el detalle de aplicación del beneficio. La fecha de corte es el 16 de septiembre de 2014, por lo que se evalúa la aplicación en los primeros 5 meses de vigencia del programa.

4.1. Tasas de aplicación

Como es de esperar, la velocidad de aplicación de este subsidio ha sido mayor a la de otros programas del MINVU. Al quinto mes de implementación del beneficio, el 26,8% de los seleccionados tenía contratos de arriendo vigentes y estaban recibiendo el subsidio (ver Tabla 1). La referencia más cercana en cuanto a tasas de aplicación es el ya mencionado D.S. N.º 1, el que alcanza tasas de aplicación de esta magnitud recién 11 meses después de otorgados los subsidios.

Tabla 1: Distribución regional de subsidios otorgados y tasa de aplicación a septiembre de 2014

Región	Proporción de subsidios otorgados	Tasa de aplicación
Arica y Parinacota	0,8%	26,8%
Tarapacá	0,9%	19,1%
Antofagasta	0,5%	21,7%
Atacama	0,7%	18,9%
Coquimbo	4,1%	30,1%
Valparaíso	11,1%	33,6%
O'Higgins	6,4%	30,7%
Maule	5,8%	41,9%
Biobío	16,4%	37,5%
Araucanía	7,9%	33,3%
Los Ríos	3,2%	24,4%
Los Lagos	6,1%	27,7%
Aysén	1,0%	32,7%
Magallanes	0,6%	7,1%
R. Metropolitana	34,6%	15,0%
Total	100,0%	26,8%

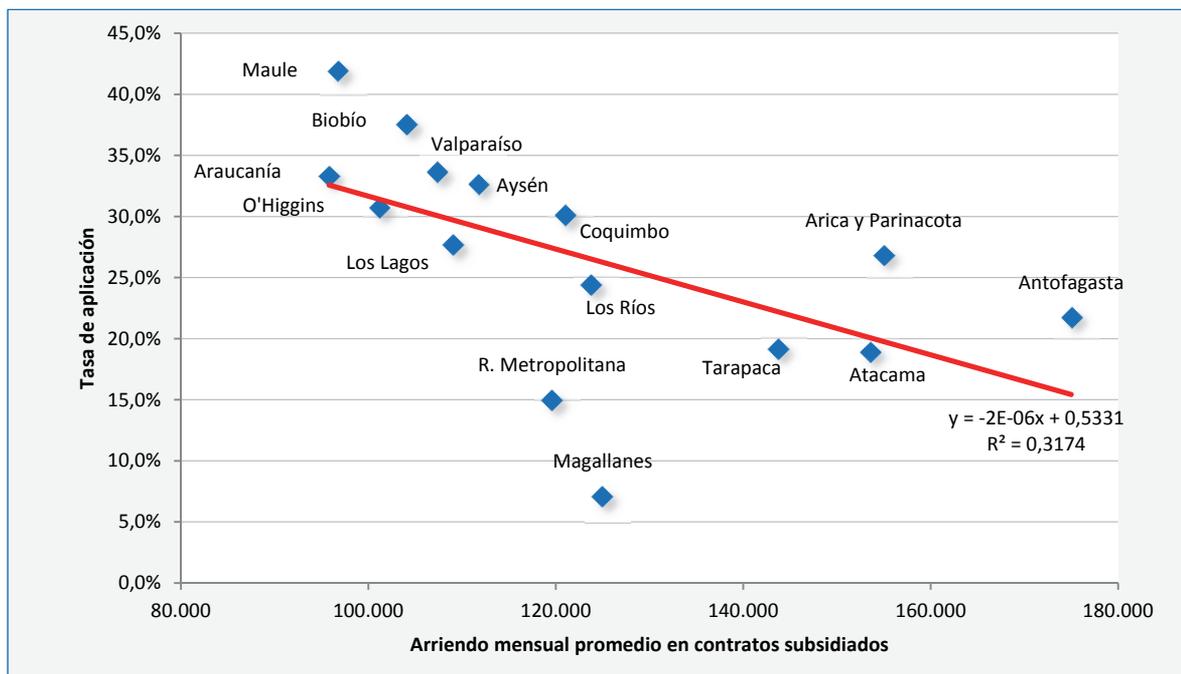
Fuente: Elaboración propia sobre datos MINVU.

Esto último es completamente esperable ya que la concreción de un contrato de arriendo es obviamente más simple que la de compra, tanto en términos administrativos como en el tiempo necesario para tomar la decisión. Será interesante comparar la evolución final en el mediano plazo, tomando en consideración que el D.S. N.º 1 tiene una tasa de aplicación promedio de 50% a los 18 meses llegando a un máximo de 74% en el mes 30 (DIPRES, 2014).

Ahora, si bien se trata de un programa flexible y de fácil aplicación, dado que se trata de un programa nuevo, con un monto de subsidio fijo a nivel nacional y que apunta aplicarse en un mercado de arriendo para el cual no se cuenta con información completa y sistemática, lo más probable es que las tasas de aplicación no sean especialmente altas. En esto inciden las expectativas de los postulantes (que no necesariamente serán satisfechas), la posibilidad de que los montos previstos queden fuera de mercado y otras dificultades operativas que puedan interferir en el flujo de ejecución del programa.

En relación a la interrogante respecto del monto del subsidio y los valores de mercado, un resultado interesante de destacar es la diferencia en las tasas de aplicación regional y la asociación que parece haber entre ésta y los valores de arriendo promedio en cada región. Los Gráficos 13 y 14 muestran el porcentaje de aplicación del subsidio por región junto al valor promedio de los contratos subsidiados por el MINVU (Gráfico 13) y junto al valor de arriendo de viviendas de las características del programa promedio de la región en CASEN 2013 (Gráfico 14).

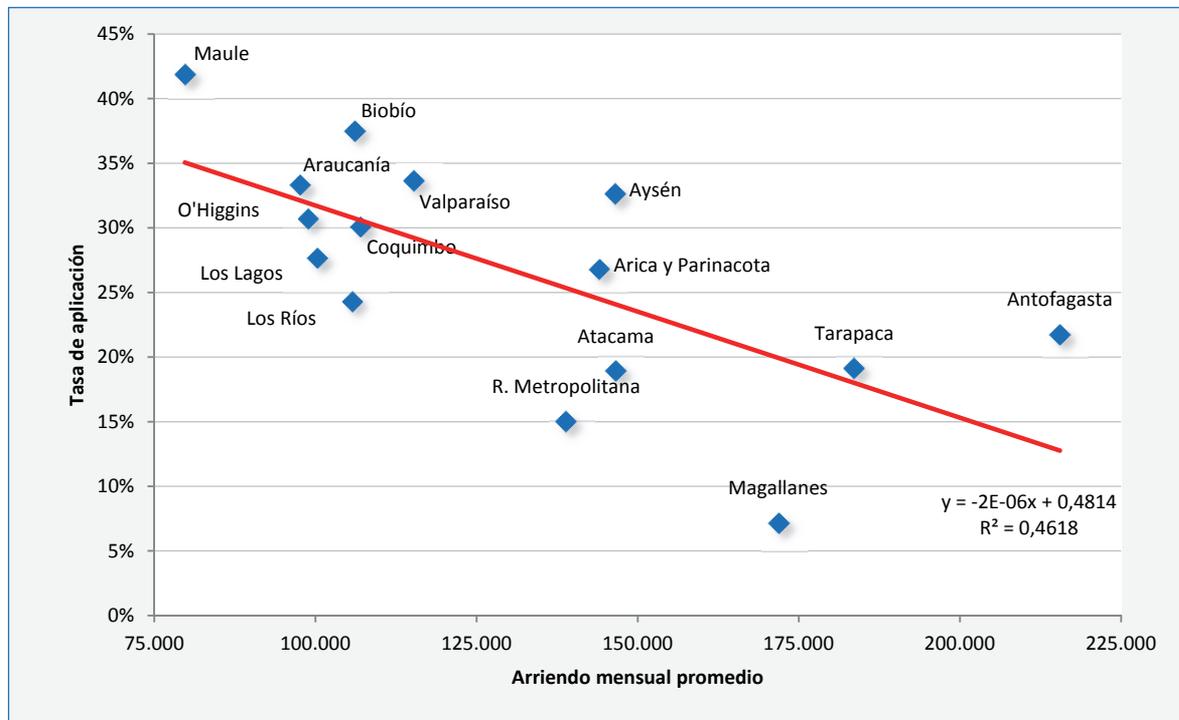
Gráfico 13: Tasa de aplicación por región y monto promedio de arriendo en contratos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU.

Nota: La información de valores de arriendo fue proporcionada en tramos por el MINVU por lo que el valor promedio calculado por región se determinó tomando los puntos medios de cada rango.

Gráfico 14: Tasa de aplicación por región y monto promedio de arriendo de viviendas comparables (CASEN 2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU y la encuesta CASEN 2013.

Nota: Valores promedio de arriendo por región se calculan considerando casas y departamentos de hasta 3 dormitorios, arrendadas con contrato por hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso.

Tratándose de un subsidio fijo y del mismo valor para todo el país, no debiera sorprendernos el constatar que las tasas de aplicación tiendan a ser menores en regiones donde los precios de arriendo son más altos.⁸ Es precisamente la evidencia de estos primeros meses de aplicación la que seguramente llevo al MINVU a modificar las condiciones del segundo llamado de 2014 en que se permitió subir el límite máximo de valor de arriendo de 200 mil pesos mensuales a UF 10 en comunas que registraban bajas tasas de aplicación. Queda pendiente evaluar si este cambio permitirá revertir lo evidenciado hasta aquí o si se deben evaluar otras medidas, como por ejemplo, determinar valores diferenciados de subsidio por región o montos de subsidio definidos como el porcentaje del valor de arriendo, con topes más amplios para el valor de arriendo mensual.

⁸ En algunas de las regiones donde los arriendos altos y poblaciones relativamente pequeñas el número de subsidios otorgados ciertamente es reducido, lo que hace que las tasas de aplicación sean especialmente volátiles en estas zonas. Cabe destacar que en esas regiones los volúmenes de postulación al beneficio fueron también bajos, lo que puede estar reflejando cierto desinterés ex ante por un programa que se anticipaba no tendría alta aplicabilidad dado el rango de precio permitido y los montos de subsidio contemplados.

4.2. Cambio en condiciones financieras y de habitabilidad

En cuanto a los valores de arriendo, el 82,7% de los contratos subsidiados corresponde a montos de arriendo mensual entre \$51.000 y \$150.000 (ver Tabla 2). Dichos valores corresponden, en promedio, al 41,8% del ingreso familiar del beneficiario, lo que está levemente por sobre lo estimado para CASEN 2013, donde el arriendo promedio para viviendas y hogares objetivo del programa están en torno al 38% de los ingresos por ocupación principal del hogar. Con todo, con la entrega del subsidio, el copago comprometido por la familia queda en un promedio de 17,1% del ingreso familiar, lo que lo sitúa por debajo del umbral del 25% que generalmente se considera como carga máxima para efectos del otorgamiento de un crédito hipotecario.⁹

Tabla 2: Montos de arriendo y carga financiera de los hogares beneficiados

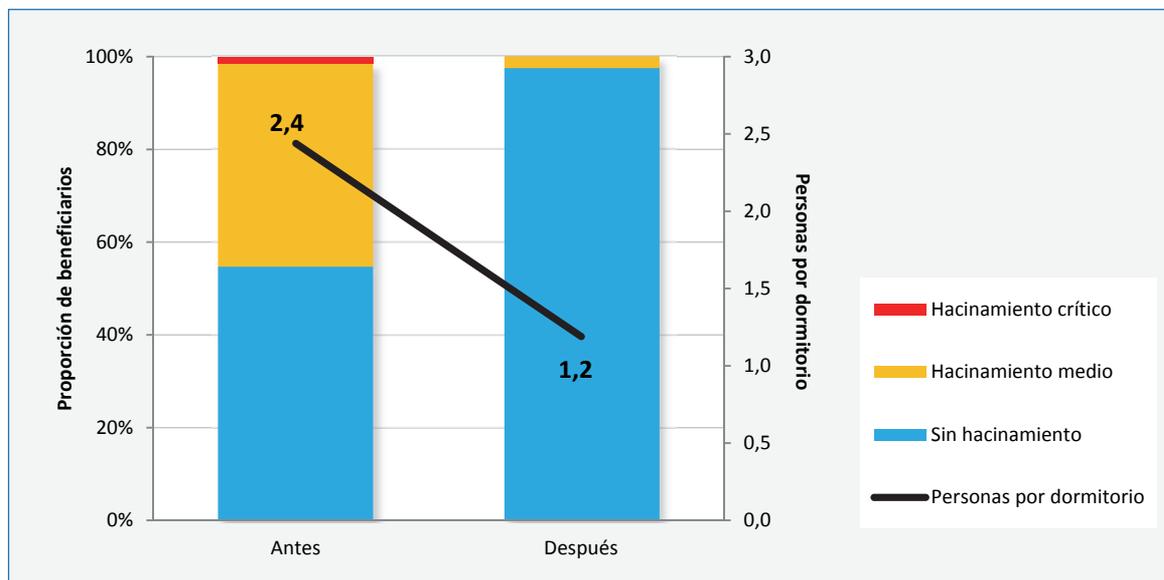
Monto promedio de arriendos concretados	Casos	% de arriendo en ingreso familiar	% de copago en ingreso familiar
Tramo I (hasta \$50.000)	0,6%	20,1%	4,0%
Tramo II (desde \$51.000 hasta \$100.000)	48,4%	32,6%	7,8%
Tramo III (desde \$101.000 hasta \$150.000)	34,3%	47,2%	21,4%
Tramo IV (desde \$151.000 hasta \$200.000)	16,8%	58,5%	35,3%
Total general	100,0%	41,8%	17,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU.

El 45,1% de quienes han aplicado el subsidio hasta ahora vivía en condiciones de hacinamiento (43,7% con hacinamiento medio equivalente a tener entre 2,5 y 4,9 personas por dormitorio y 1,4% con hacinamiento crítico, es decir, 5 o más personas por dormitorio). Un primer resultado esperado y obtenido es la disminución de estos índices: aplicado el programa, la proporción de familias hacinadas baja a 2,6% y el número de personas promedio por dormitorio baja de 2,4 a 1,2 en promedio (ver Gráfico 15).

Desde esta misma perspectiva, cabe destacar que el 44% de quienes han aplicado el subsidio eran allegados al momento de postular. Como ya se señaló, las familias allegadas que se benefician del programa no pueden arrendar la vivienda que antes compartían, por lo que necesariamente en estos casos se supera la situación de precariedad en que estaban anteriormente tanto el hogar receptor como el hogar allegado.

⁹ Los antecedentes recabados en esta oportunidad no permiten determinar con precisión si los beneficiarios del programa eran o no arrendatarios antes de obtener el beneficio, por lo que tampoco es posible saber cuánto pagaban de arriendo antes de postular.

Gráfico 15: Niveles de hacinamiento antes y después de la aplicación del subsidio

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU.

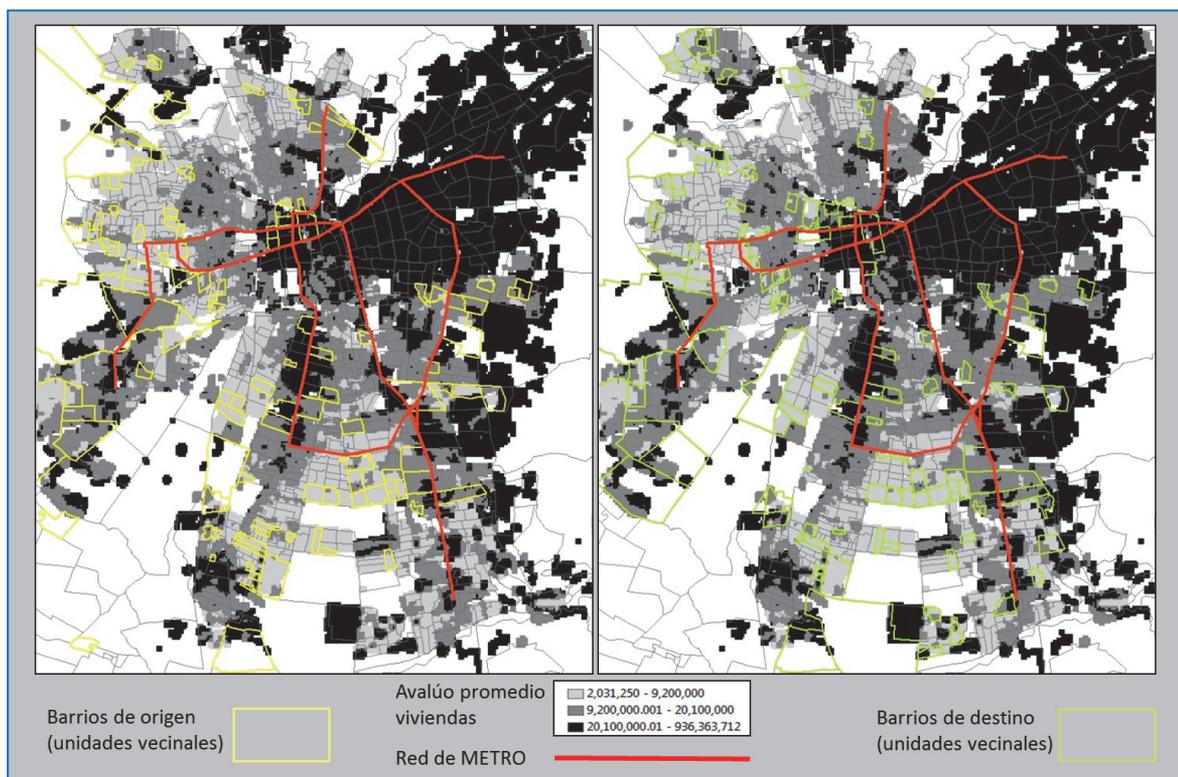
4.3. Cambios de localización

En términos generales, el subsidio no ha sido utilizado para cambiar de región de residencia: 96% de los beneficiarios se mantuvo en su región de origen. Desde la perspectiva comunal, el 81% no cambió de comuna, proporción que sólo baja a 78% en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío, las cuales cuentan con áreas metropolitanas intercomunales.

La Figura 1 acota el análisis al Gran Santiago y muestra, por una parte, los barrios de origen de los beneficiarios, mientras que el segundo mapa muestra los barrios de destino. Como se podía anticipar, la gran mayoría de los beneficiarios viene de sectores relativamente más vulnerables, representados aquí en color gris correspondiente a áreas donde el avalúo promedio de las viviendas está por debajo de 20,1 millones (exento de contribuciones) y en gris claro donde las viviendas en promedio están por debajo de 9,2 millones (exentas de contribuciones y derechos de aseo).

Como ya se intuye desde la Figura 1, en término de cercanía a servicios, comercio y otros, en promedio no se registran cambios relevantes entre antes y después de la aplicación del beneficio. Como se muestra en la Tabla 3, con la excepción de la distancia al centro de Santiago, la mayor parte de las distancias a puntos de interés desde la vivienda de origen y desde la destino no son estadísticamente distintas, y en las que lo son, las diferencias son sólo de un par de cuadras.

Figura 1: Barrios de origen y barrios de destino de los beneficiarios del subsidio al arriendo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU y cartografía MDS y SII.

Tabla 3: Cuadro de distancias a puntos de interés

Distancias (metros)	Vivienda de origen	Vivienda de destino
Centro *	10.413	12.124
Estación Metro	2.643	2.647
Paradero *	188	124
Hospital	4.012	4.067
Consultorio	943	1.060
Colegio	361	340
Equipamiento cultural *	1.543	1.887
Área verde consolidada *	489	637
Supermercado	1.397	1.410
Banco	1.304	1.454
Centro comercial (mall)	4.012	4.067
Avalúo promedio viviendas del barrio (\$ 2014)	10.679.049	10.901.154

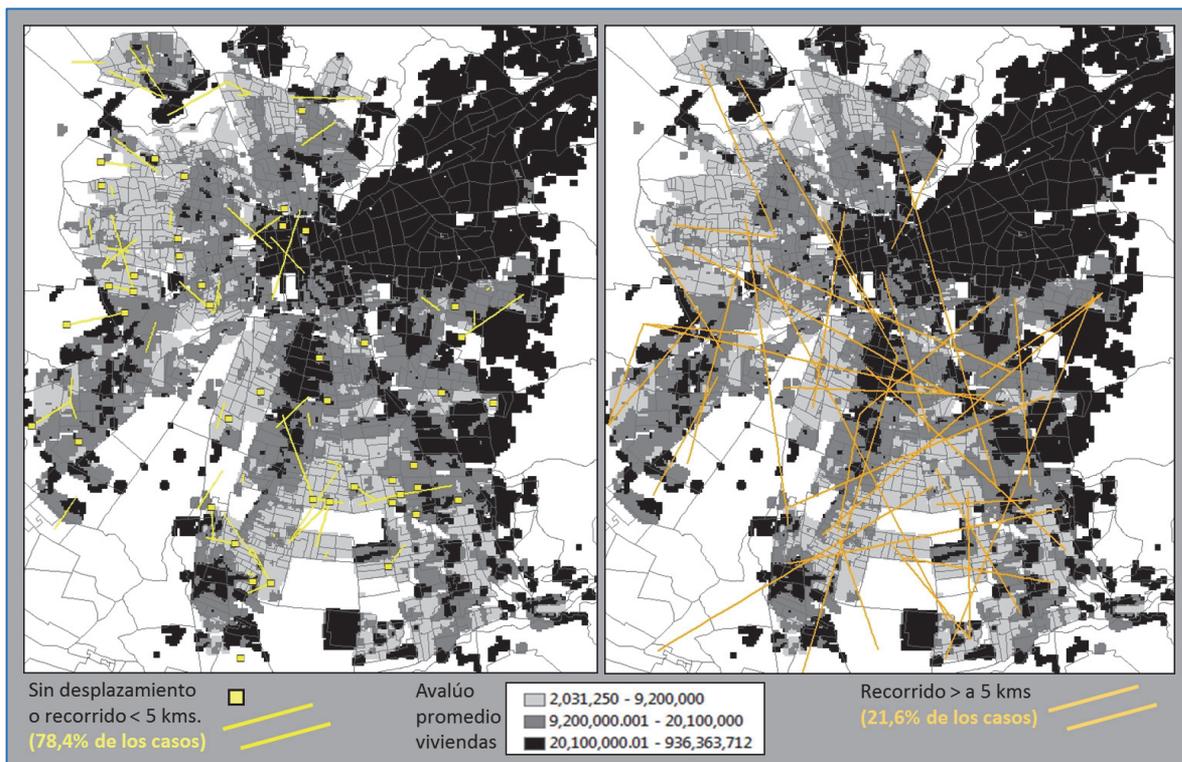
(*) Denota diferencias estadísticamente significativas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU y cartografía MDS y SII.

Ahora bien, una segunda conclusión que obtenemos de la distribución espacial de los beneficiarios (antes y después) es que a esta suerte de permanencia en áreas de menor valor, se suma el hecho de que la mayoría se trasladó distancias relativamente cortas. Específicamente en el Gran Santiago, el 69% no cambió de comuna y el 34,8% no cambió de comuna ni tampoco de barrio.¹⁰ El traslado promedio fue de 3,1 km incluyendo a quienes no se cambiaron de barrio. Ahora, sólo entre quienes sí cambiaron de barrio, la distancia recorrida no es particularmente alta tampoco, con un traslado promedio de unos 4,8 km, es decir, poco menos que la distancia existente entre las estaciones de metro Pedro de Valdivia y Los Héroes.

En el panel izquierdo de la Figura 2 se muestran los trayectos de quienes recorrieron menos de 5 km, y que corresponden al 78,4% de los casos, de los cuales la mitad no se desplazó en absoluto. En el panel derecho, en cambio, se grafica el traslado del 21,6% de los casos restantes, los que, en su mayoría, corresponden a movimientos entre zonas de valor inmobiliario relativamente bajo.

Figura 2: Trayectorias origen-destino



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINVU y cartografía MDS y SII.

¹⁰ La información entregada por el MINVU incluye la unidad vecinal correspondiente a la Ficha de Protección Social del postulante, mientras que para la vivienda de destino se cuenta con la manzana asociada al rol del bien raíz en el Catastro del Servicio de Impuestos Internos. Con estos datos, se asume que quienes no cambiaron de barrio son aquellos que arrendaron una vivienda en una manzana que cabe dentro de la unidad vecinal de origen.

Frente a esto último, hay al menos 2 explicaciones posibles. La primera es que el monto del subsidio (UF 3 al mes como máximo) y los topes (renta máxima por la vivienda de \$200 mil) fueron restricciones activas que no permitieron acceder a zonas mejor localizadas. Como ya vimos en la sección 4.1., éste parece haber sido el caso a nivel nacional (menor tasa de aplicación en regiones caras) y es razonable que haya ocurrido también al interior de Santiago, donde la gran mayoría de los contratos subsidiados están en áreas de bajo valor inmobiliario promedio. La segunda razón, que puede ser cierta simultáneamente con la anterior, es que dentro de áreas económicamente accesibles, los beneficiarios hayan optado por viviendas cercanas a sus domicilios de origen. Recordemos que el subsidio está acotado a familias jóvenes, para las que puede ser muy conveniente mantener sus redes de apoyo. En términos coloquiales, muchos pueden haber usado el beneficio para salir de la casa de la suegra, pero quedando lo suficientemente cerca para seguir aprovechando los beneficios del antiguo régimen familiar como, por ejemplo, el cuidado de los niños.

Si bien este tipo de decisiones de localización escapa un poco de la argumentación inicial en relación con que el arriendo permitiría mayor movilidad y mejor acceso a oportunidades, lo cierto es que a pocos meses de obtenido el subsidio y estando todavía en el primer domicilio después de la aplicación, optar por localizaciones cercanas y conocidas es perfectamente razonable. Se resuelve, en una primera etapa, la necesidad de espacio e independencia para algunos, y se reduce la carga financiera para quienes ya eran arrendatarios, quedando para una segunda etapa la evaluación en relación con la movilidad y el eventual acceso a mejores oportunidades. No se debe olvidar que, mientras el subsidio esté vigente, el beneficiario puede cambiarse de vivienda y aplicar el subsidio en cualquier región del país en tanto el contrato y el inmueble cumplan con las disposiciones generales del programa.

5. Conclusiones y pasos a seguir

Los primeros resultados de la aplicación del nuevo subsidio al arriendo del MINVU han sido positivos desde la perspectiva de la reducción del allegamiento, el hacinamiento y de la carga financiera de los hogares.

Lo observado hasta ahora, sumado a otras bondades de esta modalidad (más movilidad residencial y mejor ajuste al ciclo de vida de los hogares, entre otros) y al hecho de que en su actual diseño la aplicación del programa no se ha traducido en mejoras significativas en términos de localización, nos invitan a buscar maneras de profundizar el actual mecanismo, perfeccionándolo en el margen y complementándolo con otras medidas que le permitan consolidarse como alternativa programática.

5.1. Ejecución y precios

Como era de esperar, el programa muestra tasas de aplicación relativamente mayores a la de otros programas orientados a la adquisición de viviendas. Con todo, siendo este el primer

llamado de un programa nuevo, no es de esperar que esta primera experiencia termine con tasas de ejecución por sobre el 50% (no hay experiencia previa, receptores del certificado de subsidio con expectativas potencialmente insatisfechas, valores fuera de mercado, etc.). Es más, las diferencias que ya se observan en las tasas de aplicación por región indicarían que en algunas zonas la renta máxima fijada y el monto máximo del subsidio pudieron ser excesivamente restrictivos. Sería recomendable que el MINVU evaluara utilizar montos de subsidio y rentas máximas mayores en algunas zonas, aunque con cautela dado el riesgo de generar inflación de precios como ya hemos visto en otros países y también en Chile.¹¹

Cabe destacar que en esta primera versión del programa, para el monto del beneficio se optó por un diseño simple con un subsidio plano (UF 3 independiente del monto acordado de renta) más el correspondiente copago. Dicho formato tiene ventajas en términos de comprensión (esencial en un programa nuevo) pero involucra el riesgo de distorsionar los contratos en el margen (sobre los \$200.000 se pierde el 100% del subsidio). Una opción alternativa que ayuda a evitar este efecto potencial es fijar el subsidio como proporción decreciente de la renta acordada por la vivienda y eventualmente aumentando la renta máxima.¹² La enorme experiencia internacional en la materia ofrece alternativas que el MINVU debiera explorar.

En EE.UU., por ejemplo, el monto del subsidio de arriendo se determina de manera tal de cubrir la diferencia entre el 30% del ingreso del beneficiario y la “renta justa de mercado” por la vivienda arrendada (Ross y Pelletiere 2014). Si bien determinar el subsidio en función de los ingresos puede ser temerario en el actual contexto de nuestros sistemas de focalización (además de ser discutible ya que su diseño puede desincentivar la generación de ingresos), al menos la parte de contar con valores de mercado por zona debe ser considerada.

Ahora bien, lamentablemente la información de precios de arriendo es relativamente escasa en Chile y en general se encuentra acotada a sectores de mayores ingresos. Por lo mismo, una alternativa sería recoger información de valores de arriendo por una vez, para luego calibrar un modelo predictivo de precios de arriendo a partir de valores de transacción de viviendas, actualizando periódicamente la predicción por área geográfica a partir de precios de transacciones de propiedades que periódicamente registra el SII. En la medida en que el modelo se recalibre cada 5 años, por ejemplo, el MINVU podría contar con un buen precio de referencia para distintos mercados.

¹¹ Ver Laferrere y Le Blanc (2004) para el caso francés, Susin (2002) por el efecto en EE.UU. y Razmilic (2010) para la experiencia chilena.

¹² Si bien un subsidio plano ya es proporcionalmente decreciente en relación con con la renta a medida que ésta aumenta, lo ideal sería que el monto también bajara en términos absolutos a medida que aumenta el canon de arriendo de manera de evitar distorsiones en el tope de renta definido (retiro gradual de beneficios).

5.2. Localización y oferta

Como quedó graficado en la sección 4.3., la aplicación del subsidio no se tradujo en mejoras significativas en términos de localización, al menos en el caso de Santiago. Los beneficiarios se trasladan distancias cortas desde sus residencias de origen, sin acceder a zonas mejor servidas y de mayor valor. Considerando que una proporción relevante de quienes han accedido a viviendas nuevas en las últimas décadas han terminado en zonas (en su momento) periféricas, con pocos servicios y mala conectividad, desde una mirada quizás autocomplaciente, el que la localización no empeore en este caso podría incluso parecer meritorio.

Hasta el momento, no sabemos si la razón para el escaso cambio de localización se debe sólo a un factor de precios (subsidió insuficientes y rentas máximas muy bajas) o también a preferencias por cercanía con las redes de origen. Ahora, independiente de esto, es relevante preguntarse por la suficiencia de la oferta de viviendas de alquiler para segmentos de menores ingresos. Frente a esto, el hecho de que la tasa de arrendamiento sea creciente con el nivel de ingresos (ver sección 1.2.) puede ser indicativo del menor desarrollo relativo de este mercado en segmentos vulnerables y emergentes.

Por lo pronto, la oferta de alquiler en Chile está compuesta de manera casi exclusiva por unidades ofertadas por personas naturales, sin que exista todavía oferta residencial en arriendo que sea de propiedad de inversionistas de carácter institucional (y no a personas naturales que invierten como individuos) y que esté administrada por entidades especializadas. En efecto, lo que es frecuente en el mercado de oficinas (edificios completos puestos en arriendo), prácticamente no existe en Chile para el mercado residencial. Razones para esto hay varias, partiendo desde supuestos elementos culturales relativos a una marcada preferencia por comprar antes que arrendar, hasta factores económicos más concretos: beneficios asociados al D.F.L. N.º 2 que sobre incentivan la inversión individual en propiedades en arriendo (rebaja de 50% en las contribuciones, los ingresos de arrendamiento no constituyen renta y el no pago de impuesto a la herencia); las dificultades propias de la administración de inmuebles compartidos por múltiples inquilinos individuales (en rentas comerciales el trato es generalmente entre empresas y en números acotados de agentes); un marco regulatorio que en términos comparados protegería excesivamente al arrendatario; y una política de vivienda orientada en forma exclusiva a la propiedad; entre otros.

Como ya hemos visto, algunos de estos factores están cambiando. Por un lado, hoy el beneficio tributario del D.F.L. N.º 2 fue limitado recientemente a dos inmuebles por persona. Por otro, por primera vez en décadas tenemos un subsidio de arriendo operativo. Asimismo, hay cambios demográficos que poco a poco incentivan a que actores institucionales participen de este mercado como es la postergación del matrimonio, el alza en las separaciones, la inmigración y los aumentos de movilidad residencial en el margen con el fin de aprovechar oportunidades laborales. Todos los elementos anteriores redundan en mayor demanda por arriendo, lo que hace potencialmente más atractivo este nicho para inversionistas especializados de gran escala (*El Mercurio* 2014).

Con todo, si queremos avanzar en la consolidación de una oferta más extensa de vivienda económica en arriendo, probablemente debemos repensar ciertos elementos. En el mediano plazo, el MINVU podría complementar el subsidio recién implementado con programas de apoyo a la oferta en alquiler, para lo que contamos con múltiples experiencias de otras latitudes. En el caso del arriendo, pensar en subsidiar proyectos orientados a segmentos vulnerables y emergentes se justifica también por los beneficios que trae en términos de la administración del inmueble y la mantención de espacios comunes. Esquemas de este tipo requieren, por supuesto, que al menos la administración del inmueble se mantenga en manos de entidades especializadas y sujetas a un set de regulaciones definidas por la autoridad.

Por lo pronto, cabe destacar que el propio hecho de contar con un solo propietario y que el conjunto cuente con administración especializada reduce buena parte de los riesgos que *a priori* tiene la inversión en rentas residenciales: mejor y más oportunas mantenciones de inmuebles y espacios comunes, monitoreo constante que permite reducir la morosidad, entre otros.

5.3. El arriendo como alternativa de inclusión residencial

Otro elemento que invita a avanzar en mecanismos de subsidio a la oferta de proyectos de construcción y administración de vivienda económica en arriendo es la posibilidad de compatibilizar estas iniciativas con los esfuerzos por revertir patrones de segregación residencial en línea con los lineamientos de contenidos en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU 2013). En efecto, se espera que durante el primer semestre de 2015 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano presente al Ejecutivo los lineamientos de una “política de suelo para la integración social”, la que incluiría una batería de medidas normativas y otras iniciativas de inversión y subsidio.

En el marco de esa discusión, es fundamental que se considere la opción de potenciar la oferta en arriendo, en particular si se busca aumentar la proporción de subsidios a aplicar en zonas consolidadas donde el valor de suelo es sustancialmente mayor. En este plano, a las ventajas de la opción por el arriendo ya mencionadas, se suman al menos 4 elementos adicionales:

De privilegiarse el acceso a zonas consolidadas de mayor valor de suelo, lo lógico es hacerlo en proyectos de densidades relativamente altas. En estos casos se hace aún más patente la necesidad de contar con esquemas especializados de administración y mantención de espacios comunes con financiamiento permanente para estos efectos.

Para el desarrollo de proyectos de vivienda social que no sólo estén localizados en zonas mejor servidas, sino que para que también haya espacio para la integración al interior de los propios conjuntos, es interesante profundizar en esquemas en la línea de lo propuesto en 2014 por COVIP, que combinan subsidios para compra con crédito hipotecario complementario para segmentos medios, con subsidios de arriendo para segmentos

vulnerables donde la oferta es de propiedad del desarrollador y administrada por entidades especializadas (COVIP 2014).

Lo anterior, en parte, responde a eventuales inequidades horizontales que se producirían en caso de mantener esquemas de subsidios patrimoniales (tenencia en propiedad) donde la magnitud del beneficio entregado es ciertamente diferente. Familias que accedan a viviendas del programa sin deuda en sectores más privilegiados estarían obteniendo un beneficio sustancialmente mayor al que recibirían otras familias igualmente carentes.

Vinculado con esto último, facilitar el acceso en propiedad a zonas evidentemente más valoradas conlleva el riesgo que el beneficiario eventualmente venda su propiedad una vez cumplidos los plazos que de seguro incluiría una iniciativa de este tipo.¹³ Ciertamente, este beneficiario estaría en todo su derecho de hacerlo y en ningún caso podría pretenderse que se le obligue a vivir ahí para siempre. El punto es que al hacerlo obviamente se deja de cumplir con uno de los objetivos originales que era fomentar la integración y el acceso a zonas de mejor estándar urbano. En estos casos, el arriendo de viviendas, propiedad de agencias públicas, gobiernos locales o entidades privadas reguladas, aparece como una opción sumamente atractiva.

6. Referencias

Andrews, D., A. Caldera Sánchez & A. Johansson. 2011. "Housing markets and structural policies in OECD countries". *Economics Department Working Paper* 836.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID). 2014. "Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe".

Blanco, A. 2014. "La realidad del alquiler en América Latina y el Caribe". En *Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido* del Banco Interamericano de Desarrollo.

Caldera Sánchez, A. 2012. "Building Blocks for a Better Functioning Housing Market in Chile". *OECD Economics Department Working Papers* 943.

Caldera Sánchez, A. & D. Andrews. 2011. "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries". *OECD Journal: Economic Studies* (1).

Cámara Chilena de la Construcción (CChC). 2014. "Minuta CEC N.º 22: Programa de subsidio de arriendo de viviendas MINVU: Análisis y comentarios".

CECODHAS. 2011. "Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems".

Coulson, N. & L. Fisher. 2009. "Housing Tenure and Labor Market Impacts: The Search Goes On". *Journal of Urban Economics* 65 (3).

¹³ Cuando se incluyó en 2007 el "subsidio diferenciado a la localización" en el programa de vivienda sin deuda de la época (Fondo Solidario de Vivienda regulado por el D.S. N.º 49 de 2005), la prohibición de venta se aumentó de 5 años (norma general) a 15 años para quienes utilizarán este subsidio adicional.

COVIP. 2014. "Propuesta de Política Habitacional y Urbana de COVIP".

DiPasquale, D. & E. Glaeser. "Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?". *Journal of Urban Economics* 45, núm. 2 (1999).

Dirección de Presupuestos (DIPRES). 2014. "Evaluación Programas Gubernamentales 2014: Sistema Integrado de Subsidio Habitacional D.S. N.º 1 y Subsidio a la Originación". Resumen Ejecutivo.

Downs, A. 2008. "Introduction: Why Rental Housing is the Neglected Child of American Shelter". En *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*, editado por N. Retsinas & E. Belsky. Washington, DC: Brookings Institution Press.

El Mercurio. 2014. "Fondos de inversión inmobiliaria de renta residencial emergen en Chile y retorno sería de hasta 10%". 27 de Diciembre. *Economía y Negocios*, 6.

Gilbert, A. 2012. "Rental Housing in Latin America: A Comparative Statement". Documento de trabajo en proceso. Banco Interamericano de Desarrollo.

Haurin, D., T. Parcel & J. Haurin. 2002. "The Impact of Homeownership on Child Outcomes". *Low Income Homeownership Working Paper Series* 14 (3). Joint Center for Housing Studies, Harvard University.

LaFerrere, A. & D. Le Blanc. 2004. "How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case". *Journal of Housing Economics* 13.

OECD. 2012. *OECD Economic Surveys: Chile 2012*. OECD Publishing.

Oswald, A. J. 1996. "A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I". *The Warwick Economics Research Paper Series* (TWERPS) 475. Coventry: University of Warwick, Department of Economics.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). 2013. "Política Nacional de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables y Calidad de Vida Aprobada". Aprobada a través del D.S. N.º 78 de 2013 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Razmilic, S. 2010. "Property values, housing subsidies and incentives: Evidence from Chile's current housing policies", Master Thesis in City Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Ross, L. & D. Pelletiere. 2014. "Chile's New Rental Housing Subsidy and Its Relevance to U.S. Housing Choice Voucher Program Reform". *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 16 (2).

Susin, S. 2002. "Rent vouchers and the price of low-income housing". *Journal of Public Economics* 83.

Serie Propuestas de Política Pública

El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión

ANDRÉS HERNANDO

Número 5 diciembre 2014

Impuesto territorial y financiamiento municipal

SLAVEN RAZMILIC

Número 4 noviembre 2014

Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile

CAROLINA VELASCO O.

Número 3 octubre 2014

Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos

ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 2 septiembre 2014

Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno

LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 1 agosto 2014

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl