

SUBSIDIO DE ARRIENDO: EVALUACIÓN A CINCO AÑOS DE SU CREACIÓN

- A cinco años de la creación del subsidio de arriendo, cabe hacer una evaluación para analizar las modificaciones legales impulsadas desde el Ministerio de la Vivienda con el fin de generar una mayor oferta de viviendas a ser arrendadas por sus beneficiarios.
- Se requiere conocer hasta qué punto el subsidio de arriendo ha sido una política tendiente a reducir el déficit habitacional y, de comprobarse que así ha sido, buscar la mejor forma para que éste no genere un *stock* de viviendas estatales con los consiguientes problemas que ello puede acarrear para la administración y mantención de estos inmuebles.
- Asimismo, cabe preguntarse qué sucede con los beneficiarios una vez concluida la ayuda estatal ¿está orientada sólo a hacer frente a una demanda durante una transición en la vida de las personas; o simplemente es un apoyo que no genera mejoras permanentes en el acceso a la vivienda por parte de sus beneficiarios, tanto en términos de localización como de las condiciones en las que viven?

Una de las principales innovaciones en materia de política habitacional en los últimos años ha sido el inicio de la entrega de un subsidio al arriendo, el año 2014. Hasta entonces, los programas de subsidio entregados por el Ministerio de la Vivienda (MINVU) estaban destinados a la adquisición de viviendas o bien para la mantención o mejoramiento de éstas. Después de cinco años de operación cabe hacer una evaluación del mismo, la que servirá para analizar las modificaciones legales que se están impulsando desde el MINVU para efectos de generar una mayor oferta de viviendas que pudieran ser arrendadas por beneficiarios de este subsidio, o bien apuntar a un control de su valor de arriendo por parte del Estado.

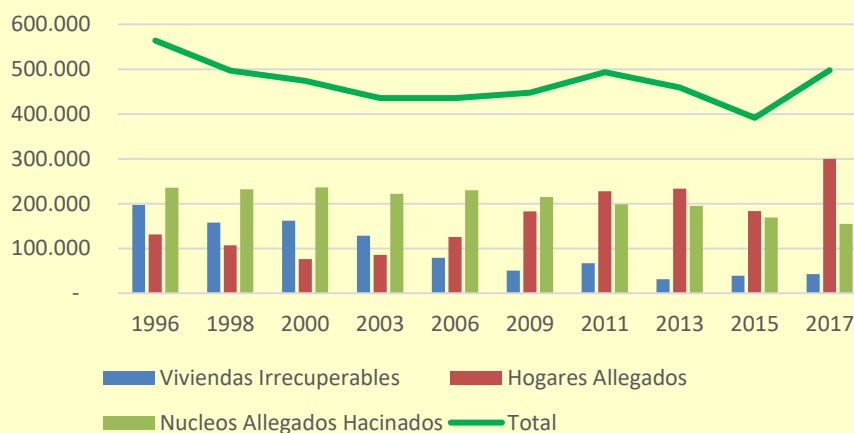
Para ello se debe tener presente cuál es el objetivo de una política habitacional implementada desde el Estado y, a partir de ello, evaluar si este nuevo subsidio logra ser una herramienta eficiente para alcanzar dicho objetivo. En términos globales, la política habitacional debe buscar reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en el país, pero incorporando también criterios de acceso a bienes públicos urbanos, vale decir al entorno en el cual se insertan las viviendas en cuanto

a su conectividad con el resto de la trama urbana, cercanía a servicios básicos tales como áreas verdes, iluminación y seguridad, por mencionar algunos.

Chile ha dado importantes pasos hacia la reducción del déficit habitacional en las últimas décadas. No obstante, aún existen importantes desafíos en la materia, los que deben ser abordados priorizando los esfuerzos fiscales en las personas más vulnerables considerando los mayores niveles de estándar urbano que como sociedad se buscan alcanzar. Al año 2017 el déficit habitacional de viviendas adicionales se estima en 497.615 unidades (ver Gráfico N° 1).

AL AÑO 2017 EL DÉFICIT HABITACIONAL ERA DE 497.615 VIVIENDAS

Gráfico N° 1: Evolución Déficit Habitacional Cuantitativo, 1996-2017



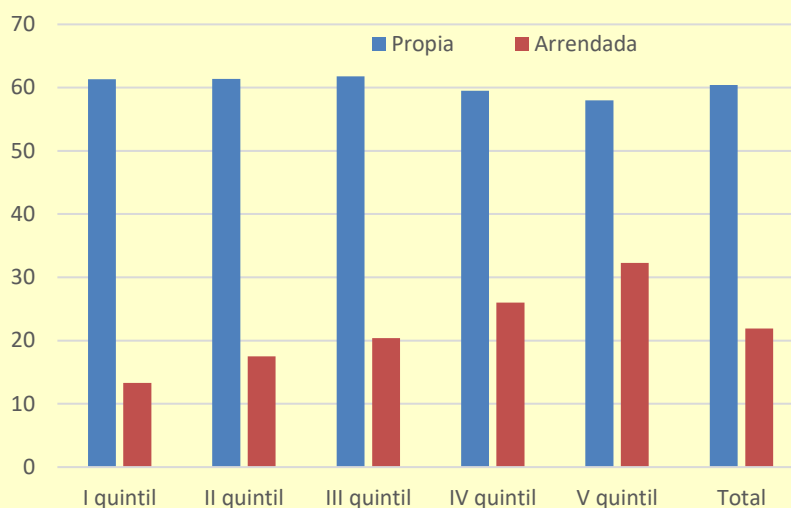
Fuente: Resultados Casen 2017, Ministerio de Desarrollo Social.

Uno de los objetivos centrales planteados al momento de implementar el subsidio de arriendo fue aumentar el número de propietarios. Este es uno de los factores determinantes de una baja tasa de movilidad urbana en el país, lo que sugiere la idea que para aumentar la movilidad urbana (planteado como un objetivo deseable) se requiere aumentar el acceso a soluciones habitacionales por medio del arriendo, ofreciendo con ello una herramienta más flexible (ver Gráfico N° 2).

Así, el subsidio de arriendo fue creado para reducir el déficit habitacional en el país, así como también otorgar el acceso a una solución habitacional que se adecuara mejor a los requerimientos de flexibilidad y movilidad de las familias.

AL AÑO 2017, INDEPENDIENTE DEL QUINTIL DE INGRESO, LOS HOGARES SON MAYORITARIAMENTE PROPIETARIOS DE SU VIVIENDA

Gráfico Nº 2: Viviendas en propiedad o arrendada por quintil de ingreso, 2017



Fuente: Resultados Casen 2017, Ministerio de Desarrollo Social.

BENEFICIO ENTREGADO

El subsidio de arriendo entrega un aporte fiscal de hasta UF 170 (aprox. \$ 4.700.000) en un plazo de hasta 8 años como máximo. Éste puede ser complementado con un pago del beneficiario, dependiendo de sus condiciones económicas. El aporte mensual que entrega el Estado es de hasta 3,2 UF (aprox. \$ 89.000) y el valor máximo de la vivienda a arrendar no puede superar las 9,2 UF (aprox. \$ 254.000)ⁱ. La población objetivo del subsidio corresponde a la totalidad de la población excluyendo al 30% de mayores ingresos.

EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

Desde su ejecución, el número de subsidios en volumen ha sido más bien bajo en relación con el resto de los programas habitacionales ejecutados por el Estado. Así, entre 2014 y 2017 la cantidad de subsidios de arriendo otorgados representaron el 4% del total de subsidios de los programas habitacionales regulares con los que cuenta el MINVU, sin considerar los subsidios entregados en el marco de programas de reconstrucción. En cuanto a los subsidios efectivamente otorgados y activados, es decir, beneficiarios del subsidio de arriendo que hayan suscrito un contrato de

arriendo, ellos sólo han alcanzado un 45% en promedio desde su creación. En los demás programas regulares de subsidio habitacional el número de subsidios efectivamente pagados en relación a los otorgados corresponden a un 72% (promedio para los años 2014 a 2017). Como en el caso de los restante programas habitacionales, también pueden postular extranjeros que no cuenten con residencia en el país.

AJUSTES REALIZADOS AL SUBSIDIO

Desde la implementación del subsidio se han realizado algunos ajustes. Al principio se planteó como un subsidio para personas jóvenes, bajo 30 años, que necesitaban una solución habitacional. Pero al poco andar este requisito se eliminó, y ahora también pueden postular adultos mayores más allá de los 60 años. Lamentablemente no se conoce la evaluación que dio origen a este cambio. Queda planteada la interrogante en cuanto a que, dado que este subsidio corresponde a un beneficio acotado en el tiempo y por ende es un instrumento flexible que permite ajustarse a las necesidades cambiantes de una población que está en la primera mitad de su ciclo de vida, se extienda a un sector de la población que más bien se encuentra en una etapa consolidada de su vida y, más que una solución transitoria, debiera contar con una permanente en el tiempo.

CÓMO HA FUNCIONADO, PRIMERAS EVALUACIONES

A cinco años de implementado el subsidio de arriendo, se han desarrollado algunas evaluaciones respecto de su funcionamiento. En términos generales, distintos estudios han planteado que la baja tasa de ejecución de los subsidios otorgados probablemente se deba a que no existe una oferta suficiente de viviendas para arriendo en ese tramo de precios que además cumpla con los requisitos para ser elegible. Junto con ello, se ha encontrado que, en el caso de Santiago, el subsidio de arriendo no mejoró la localización de sus beneficiarios, lo que puede deberse a factores de precio o bien, a que las personas prefieren mantenerse en la cercanía de las redes de apoyo originalesⁱⁱ.

En la misma línea, un estudio realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica del año 2015, concluye que, de acuerdo a los primeros resultados de la implementación de este subsidio, no se observa un mayor impacto en la localización de los beneficiarios, manteniéndose en gran medida en las mismas áreas geográficas. En cuanto al aporte de este programa a la reducción del déficit habitacional, no se pudo obtener información concluyente al respecto ya

que no se conoce si los beneficiarios previamente eran arrendatarios o no, o si antes vivían en condiciones de allegamiento o de hacinamiento. Es decir, si la población beneficiaria era parte del déficit habitacional.

SUBSIDIO A LA OFERTA

Se ha instalado la idea que la tasa de aplicación de este subsidio se debe a que los valores de los arriendos son superiores a los fijados en el subsidio. Y por consiguiente para aumentar la aplicación del mismo se debe aumentar la oferta de arriendo a precios accesibles por el subsidio. En este contexto, se propuso una mayor intervención del Estado en el mercado de arriendo de viviendas ya sea como propulsor de una generación de mayor oferta a menores valores de arriendo de viviendas o bien definitivamente impulsar una política de control de precios en el valor de los arriendos.

Con ello en mente, desde hace varios años el MINVU impulsa distintas iniciativas. A partir de la Ley de Presupuestos de 2017 se le otorga a los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) la facultad de otorgar subsidios habitacionales a personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro que tengan por objeto construir viviendas, transformarlas en residencias multifamiliares o mejorarlas. Estas viviendas serían destinadas al arriendo para familias que cumplan con los requisitos fijados por el subsidio de arriendo. Así, se faculta al uso de subsidios habitacionales de los antiguos programas de vivienda para que municipios y organismos sin fines de lucro generen una mayor oferta de viviendas factibles de ser arrendadas con el subsidio de arriendo o bien creando un mercado de viviendas para arriendo bajo un esquema de precios controlados por el Estado.

El año pasado se inició el desarrollo de varios proyectos por parte de ONGs y municipios. En el caso de los municipios, los de Recoleta, Santiago e Independencia están desarrollando proyectos habitacionales que serán arrendados con bandas de precios reguladas. En el caso de ONGs al menos dos fundaciones han impulsado proyectos en la línea de construir viviendas las cuales luego pueden ser arrendadas con la ayuda del subsidioⁱⁱⁱ. Así ya no sólo el Estado está desarrollando nuevos instrumentos de política habitacional por medio del subsidio de arriendo -en la línea de un subsidio a la demanda-, sino que está desarrollando un mercado de arriendo con precios regulados por él, por medio de la entrega de subsidios a la oferta.

A ello se suma el proyecto de ley presentado por el MINVU al Congreso a fines de 2018, que tiene por objeto la integración social y urbana (Boletín 12.228-14), y que faculta a los Servicios de Vivienda y Urbanización a concesionar el uso y goce de terrenos de su propiedad o de otros órganos o servicios que integren la Administración del Estado para construir, operar y mantener viviendas u otras edificaciones, obteniendo como contraprestación el derecho a explotarlas comercialmente por un período determinado, bajo la condición de destinar un porcentaje de viviendas a beneficiarios del Programa de Subsidio de Arriendo. Una vez terminado el período de concesión, los SERVIU pueden concesionarlos nuevamente. De esta forma, ya sea por medio de los SERVIU o de los municipios, el Estado irá haciéndose cada vez de un mayor número de bienes raíces, por medio de los cuales se busca desarrollar un mercado de arriendo de viviendas con precios fijados por la autoridad estatal. Ello pone desafíos adicionales en el mediano plazo, en cuanto a los costos de mantención asociados a estas edificaciones y a los efectos que esto pudiera traer al desarrollo de proyectos privados en determinadas áreas urbanas, tema que hoy no se ha planteado^{iv}.

INTERROGANTES QUE SURGEN

A partir de la implementación del subsidio de arriendo el año 2014 se ha podido observar que desde el MINVU se han venido desarrollando acciones adicionales que sugieren una convicción, por parte de la autoridad, de que la figura del arriendo subsidiado sería un buen instrumento para hacer frente a los requerimientos de viviendas de la población más necesitada.

Sin embargo, lo cierto es que a la fecha no se cuenta con una evaluación que permita aseverar que el subsidio de arriendo ha sido una herramienta eficaz para abordar el déficit habitacional, de manera que no se puede acreditar su efectividad. A cinco años de haberse implementado el subsidio, estimamos que se hace necesario un análisis desde esa perspectiva.

En cuanto a movilidad urbana, otro objetivo explícito de este subsidio, la información disponible no entrega luces en cuanto a su efectividad. Al respecto, se debe conocer con más detalle si las personas efectivamente la valorarían. De acuerdo a la encuesta de Espacio Público e IPSOS 2018, ante la pregunta sobre “posibilidad de cambio de vivienda si mejorara su situación económica” el 26% indica que se cambiaría de ciudad y un 14% de comuna; los restantes o no se cambiarían o se quedarían dentro de la misma comuna.

Todo lo anterior hace que surjan diversas dudas respecto a la mirada más amplia a la política habitacional que está impulsando el MINVU en materia de arriendos. Se debe evaluar en profundidad la conveniencia de entregar mayores subsidios y, por ende, mayores recursos fiscales por medio de instrumentos que promuevan la oferta de arriendo a menor valor, en vez de aumentar el monto de subsidios entregados directamente a los potenciales beneficiarios mediante un mayor valor del subsidio de arriendo entregado. Se debe conocer en forma detallada cuál es el costo fiscal total de esta política, ya que tal y como se está abordando el subsidio final entregado resultaría superior a las UF 170 que hoy se dan si se consideran los subsidios entregados para la construcción de estas viviendas y el aporte de los terrenos estatales para el desarrollo de algunos de estos proyectos. Asimismo, no se conoce cómo ha funcionado este subsidio en términos del cumplimiento del pago del valor del arriendo, de aquella parte que no es cubierta por él, así como el pago de los gastos comunes que deben ser cancelados en determinados casos. También se debe tener presente que por medio de las políticas que apuntan a aumentar la oferta de viviendas de arriendo accesible, el Estado será propietario de un creciente *stock* de viviendas lo que podría acarrear otros problemas como por ejemplo, la mantención de los mismos en el mediano plazo, como consecuencia de la generación de edificios de propiedad estatal destinadas al arriendo.

En otro plano, desde un punto de vista de la movilidad e integración urbana, queda la duda sobre qué pasa con los beneficiarios del subsidio cuando éste se acabe, es decir, después de los 5 años que en promedio -o máximo 8 años- puede durar la aplicación del subsidio. ¿Las personas estarán en condiciones de acceder a una vivienda por sus propios medios en la misma ubicación y/o al menos de las mismas características de la que accedieron gracias al subsidio de arriendo? Dado que el subsidio de arriendo es una ayuda por definición transitoria, queda la duda sobre qué pasa después de ello. No sería raro observar presiones de los mismos beneficiarios para que esta ayuda temporal del Estado, termine siendo permanente.

ⁱ Estos valores pueden variar dependiendo de la comuna donde se ubica la vivienda.

ⁱⁱ Centro de Estudios Públicos, 2015, Propuesta de Política Pública N°6.

ⁱⁱⁱ Fuente: Estudio Comparado de Experiencias Internacionales sobre la administración de inmuebles para el arriendo. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica, 2018.

^{iv} Resulta también cuestionable que un ministerio sectorial, como lo es el de vivienda, cuente con su propio desarrollo de concesiones, materia que hoy ha estado radicada en la Dirección de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas por medio del cual los ministerios sectoriales impulsan proyectos bajo la modalidad de concesiones. Por ejemplo, el Ministerio de Salud para la construcción de hospitales o el Ministerio de Justicia para cárceles.