



ACCESO A LA VIVIENDA EN CHILE: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE
SUBSIDIOS HABITACIONALES DEL GOBIERNO DE CHILE

POR: ALFREDO GAZITÚA ZAVALA

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado de Magíster en Políticas Públicas.

PROFESOR GUÍA:
Sr. JUAN PABLO COUYOUMDJIAN

Diciembre 2018
SANTIAGO

Tabla de contenidos

1. Introducción	4
2. Acceso a la vivienda en Chile	7
2.1. Ocupación de la vivienda según la encuesta Casen	7
2.2. Programa de subsidios habitacionales	11
3. Mercado financiero y endeudamiento	23
3.1. Principales instrumentos ofrecidos por el mercado financiero para el financiamiento de una vivienda	24
3.2. Descripción del endeudamiento hipotecario de los chilenos	28
4. Evolución del precio de la vivienda.....	33
4.1. Marco regulatorio e industria inmobiliaria	33
4.2. Índices de precios de la vivienda	37
5. Evolución del valor de los subsidios habitacionales	39
6. Conclusiones y futuras investigaciones	43
7. Bibliografía	47
8. Anexos.....	50
Anexo 1. Gráficos Región Metropolitana	50
Anexo 2. Evolución anual del precio por cada subsidio otorgado según sector ..	51
Anexo 3. Listado de Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables	52

Resumen (Abstract)

En esta investigación se entregan diversos datos sobre el acceso a la vivienda en Chile, focalizándose especialmente en la política de subsidios habitacionales del Gobierno para adquirir una propiedad.

De esta forma, junto con analizar esta política pública entre los años 2009 y 2017, se describirán distintos aspectos relevantes que se deben tener en consideración al momento de medir este tema, como los instrumentos ofrecidos por el mercado financiero, el nivel de endeudamiento debido a esto, las regulaciones que impactan a la industria inmobiliaria y la evolución del precio de la vivienda.

En definitiva, este trabajo intenta dar una mirada que aporte a la discusión de la temática, analizando la importancia de la política de subsidios al momento de acceder a la compra de una propiedad y contrastándola con la posible pérdida de efectividad que podría estar teniendo en los últimos años debido al incremento en el precio de las viviendas.

1. Introducción

El acceso a la vivienda en Chile es un tema donde intervienen diversos factores durante todo el proceso, especialmente si se quiere tener una vivienda propia, que muchas veces es uno de los objetivos de distintas familias en el país.

Al respecto, es importante considerar que acceder a una vivienda conlleva una serie de otros beneficios para el desarrollo de una persona y/o familia, que van desde la posibilidad de habitar en un lugar, hasta la oportunidad de generar redes, vivir en comunidad e incluso, el factor de sentirse seguro y protegido.

Pese a lo anterior, en el caso de Chile las personas que deseen adquirir una vivienda propia, es decir, ser propietarios, deben enfrentarse a múltiples trámites y problemas, sobre todo relacionados con el financiamiento, especialmente si la intención es vivir en la ciudad.

Esto cobra especial relevancia si observamos la situación del área metropolitana de Santiago, que debido a su amplitud tiene sus puntos más habitados claramente identificados y divididos, habiendo una alta concentración en sectores más céntricos, muchas veces desplazando a las personas con menores recursos hacia zonas periféricas.

Al mismo tiempo, se podría plantear que lo anterior influye en la desigualdad, especialmente si se quiere vivir en una zona con buena conectividad, accesos a áreas verdes, servicios de buen nivel, entre otras cosas.

Debido a lo anterior, es que el Estado interviene para ofrecer diversas soluciones para facilitar el acceso a la vivienda, especialmente para las personas en situaciones más vulnerables o sectores medios emergentes.

En ese aspecto, uno de los principales mecanismos utilizados por el Gobierno de Chile es la política pública de subsidios habitacionales, el cual, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), intenta facilitar el acceso a la vivienda, ya sea para compra o arriendo.

Sin embargo, en este proceso también intervienen otros actores, al margen de la política habitacional del Gobierno de turno, como lo es la industria inmobiliaria y el mercado financiero a través de los distintos mecanismos de financiamiento como, por ejemplo, los créditos hipotecarios.

Junto con esto, también es importante considerar el rol de diversos temas regulatorios (donde también estaría involucrado el Estado en distintos niveles), que, ya sea directa o indirectamente influyen en la industria inmobiliaria y, en consecuencia, en el precio final de las viviendas.

Dicho lo anterior, se plantean distintas interrogantes sobre la materia, especialmente respecto al sistema de subsidios y su efectividad a lo largo del tiempo. En primer lugar, ¿cómo los chilenos adquieren una vivienda propia?, ¿de qué forma el sistema de subsidios habitacionales chileno está ayudando a que logren ser propietarios? y, finalmente, ¿cuál es la influencia que tiene el precio de las viviendas en la efectividad de los subsidios otorgados?

Esta investigación busca responder en parte estas preguntas, realizando una radiografía de la ocupación de la vivienda en Chile, y en algunos casos entregando datos de la Región Metropolitana para especificar a nivel regional, junto con explicar la evolución que ha tenido la política de subsidios habitacionales entre los años 2009 y 2017.

Es importante considerar que sólo se incluirán en la investigación los subsidios para comprar una vivienda, dejando de lado otros mecanismos como, por ejemplo, el arrendamiento.

De esta forma, el objetivo general de la investigación es analizar la forma en que los chilenos adquieren una vivienda propia, especialmente considerando el sistema de subsidios.

En base a esto, como objetivos específicos se plantea: (1) describir el rol que ha tenido la política de subsidios habitacionales otorgados a los chilenos durante el periodo mencionado anteriormente, (2) conocer el incremento en el precio de las viviendas, sus componentes y su posible influencia en esta política de Gobierno y (3) describir los principales mecanismos ofrecidos por el mercado financiero para adquirir una vivienda propia.

Al mismo tiempo, se plantean dos hipótesis: (1) la política de subsidios habitacionales otorgados por el Gobierno de Chile es uno de los mecanismos más relevantes al momento de acceder a una vivienda propia, y (2) la variación en el precio de las viviendas afecta la efectividad de esta política pública.

Esta investigación se justifica en la relevancia social del tema, ya que analizar esta política habitacional permitirá entender mejor este sistema y observar el rol que ha cumplido en los últimos años. De esta forma, podrían surgir nuevas investigaciones que profundicen más en la materia, considerando otros factores relevantes, o incluso plantear cambios y/o mejoras a lo que se realiza actualmente.

Cabe señalar que este estudio se basará principalmente en los datos de las últimas encuestas Casen, junto con información proporcionada por el Minvu, a través de su observatorio urbano, respecto al otorgamiento de subsidios

habitacionales. De esta forma, se comenzará con una breve radiografía del acceso a la vivienda en Chile, para luego describir el rol de esta política de Gobierno en el tema y su evolución en el tiempo, junto con la evolución en el precio de la vivienda.

Todo esto sin dejar de lado otros temas relevantes, que se trataran en menor medida, como el rol de la industria inmobiliaria y del mercado financiero, para así tener un mayor contexto al momento de realizar el análisis.

2. Acceso a la vivienda en Chile

2.1. Ocupación de la vivienda según la encuesta Casen

En primer lugar, es importante analizar la forma en que los chilenos están accediendo a una vivienda propia, para lo cual se utilizarán los datos de las últimas cinco encuestas Casen (2009, 2011, 2013, 2015 y 2017).

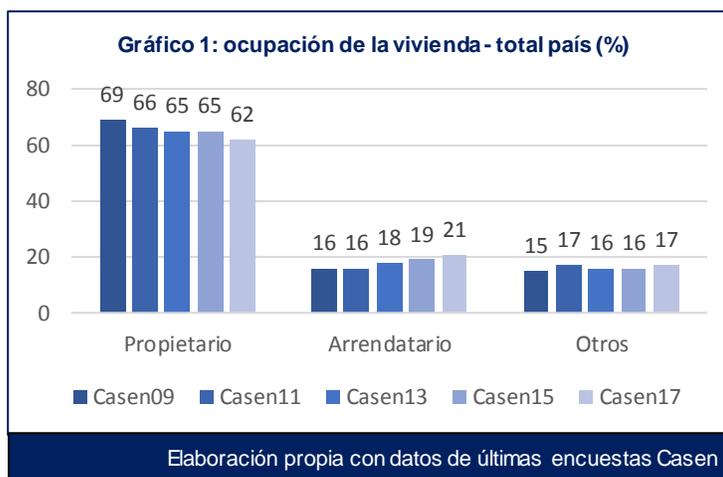
Para comenzar con esta investigación hay que definir la proporción de

personas que ocupan la vivienda como propietarios.

Es así como, según los datos de la edición 2017 de la encuesta Casen, el 62% de los hogares son habitados por su propietario, mientras que el

21% lo ocupa como

arrendatario y el 17% restante tiene otra situación (cedida, usufructo, ocupación irregular o poseedor irregular, entre otros).



Sin embargo, a pesar de que gran parte de los hogares son habitados por sus propietarios, en el gráfico 1 llama la atención que, en comparación con ediciones anteriores de la encuesta, se observa un progresivo descenso en esta proporción, bajando siete puntos porcentuales desde 2009.

En contraparte, la proporción de arrendatarios aumentó cinco puntos porcentuales desde el 16% consignado en el primer año analizado.

Esta variación se observa incluso con mayor fuerza al analizar los datos sólo de la Región Metropolitana, donde el descenso en la cantidad de propietarios fue de 11 puntos porcentuales (69% en 2009 a un 58% en 2017), mientras que el aumento de arrendatarios llegó a los diez puntos (16% a 26%).¹

En este aspecto, es importante considerar que la Región Metropolitana es la tercera zona del país que muestra un menor nivel de propietarios según los resultados de 2017, siendo sólo superada por las regiones del extremo norte del país: Arica y Parinacota (54% de propietarios) y Tarapacá (50%).

Es importante considerar que la categoría propietarios incluye a aquellos que heredaron la vivienda, a los que ya la pagaron (es decir, no tienen deudas pendientes) y quienes todavía están pagando un crédito hipotecario.

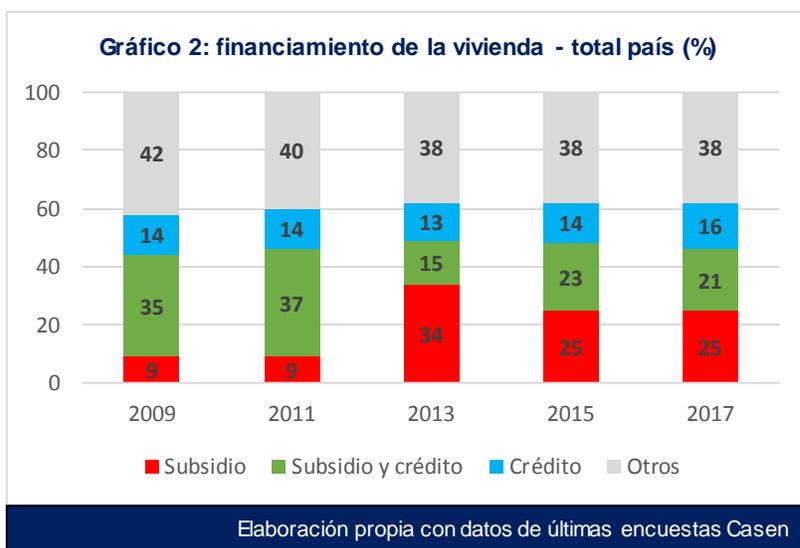
Dicho lo anterior, tal como se profundizará más adelante en el capítulo 3.2, según los resultados de 2015², del total de quienes adquirieron la vivienda con un crédito hipotecario, un 53% todavía está pagando su dividendo. No obstante, esto no impide llamarlos propietarios para efectos de esta investigación.

¹ Gráficos de la Región Metropolitana están disponibles en el anexo número 1.

² En la encuesta Casen 2017 no se realizó esta pregunta, por lo que no hay datos actualizados para ese año.

Otro aspecto importante a considerar es la forma en que se financió la adquisición de la vivienda en el caso de quienes son propietarios. En ese aspecto, mediante la creación de una nueva variable basada en al menos dos preguntas de la encuesta Casen (dependiendo de la edición), se puede observar si se adquirió vía subsidio, crédito, una combinación de ambos mecanismos u otro medio (recursos propios, herencia o traspaso gratuito, entre otros).

En base a esto, sólo analizando los resultados de 2017, se puede observar que un 25% de los propietarios adquirió su vivienda exclusivamente con la utilización de un subsidio, un 21% con una combinación de ese instrumento y un crédito, un 16% sólo a través de un crédito hipotecario (sin subsidio) y un 38% a través de otros medios.



Al observar el gráfico 2, que muestra la evolución de este aspecto en las últimas encuestas, en un principio llama la atención la fuerte variación observada en

2009 y 2011 y el resto de las ediciones entre quienes financiaron su vivienda exclusivamente a través de un subsidio.

Sin embargo, es importante aclarar que esa diferencia, en parte se podría explicar porque aquellas ediciones tenían una estructura diferente en el cuestionario y en las alternativas de las preguntas analizadas, por lo que recién en los años

siguientes se comenzó a preguntar directamente y con mayor nivel de detalle esta situación.

Pese a lo anterior, al sumar la proporción de propietarios que obtuvieron su vivienda sólo con un subsidio y aquellos que lo combinaron con un crédito, se puede observar que la variación en los años no es del todo significativa, pasando de un 44% en 2009, a un 46% en 2017.

Una situación similar se observa entre quienes adquirieron su vivienda sólo a través de un crédito hipotecario, donde recién en 2017 se observó un incremento de dos puntos porcentuales, llegando a un 16%. No obstante, para saber si hay una tendencia al alza en este aspecto, se deberán esperar los resultados de las siguientes encuestas.

Al comparar la situación a nivel nacional con la Región Metropolitana, se pueden observar diferencias significativas, especialmente entre quienes adquirieron la propiedad exclusivamente a través de un crédito hipotecario.

En ese aspecto, en 2017 el 24% lo hizo a través de este mecanismo, aumentando tres puntos porcentuales respecto a 2009. Es decir, esta zona del país registró una proporción ocho puntos porcentuales superior a la realidad nacional en la última encuesta.

Esta diferencia, se da principalmente por la disminución en la proporción de propietarios a través de otros mecanismos (31%), lo cual se ve ratificado al apreciar la prácticamente nula variación en la sumatoria de aquellos que usaron exclusivamente un subsidio y los que lo combinaron con un crédito (45%).

En definitiva, se puede observar que, tanto a nivel nacional como en la Región Metropolitana, gran parte de los encuestados recurrieron a un subsidio para

adquirir su vivienda, ya sea de forma exclusiva o en combinación con un crédito, llegando a una proporción de un 45%, lo que transforma a este mecanismo en una relevante herramienta para ser propietario.

2.2. Programa de subsidios habitacionales

En los últimos 40 años, Chile ha tomado iniciativas a través de políticas de Estado que buscan generar un impacto positivo en la evolución del mercado habitacional, destacando, entre otras cosas, la política de subsidios habitacionales, la cual tiene como objetivo lograr un mayor acceso a las viviendas para la población.

Ésta, junto a otras medidas relacionadas con la política habitacional tomada principalmente a través del Minvu, también buscan aumentar el stock habitacional disponible en el país, logrando importantes avances en las últimas cuatro décadas.

“El stock habitacional ha crecido en mayor proporción que la población y a la par con el número de hogares. El déficit habitacional se ha podido reducir y han disminuido también los niveles de hacinamiento en las viviendas. También el número de viviendas permanentes, es decir aquellas con mayor materialidad, aumentó sustantivamente en los últimos años. La política habitacional ha jugado un papel preponderante en estos cambios y ha logrado que una mayoría de los hogares en Chile sea propietario de su vivienda”. (*José Miguel Simian. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. En Estudios públicos N°117(269-322). Chile: CEP.*)

Efectivamente, en este documento Simian plantea que se ha incrementado el stock de vivienda en Chile. Sin embargo, el mismo autor asegura que todavía persisten problemas que en parte han sido generados por la propia política

habitacional, como por ejemplo la segregación de hogares de menores recursos en los extremos de las zonas urbanas. Junto con esto, plantea que el siguiente paso es evaluar si los programas del Estado que se han implementado, efectivamente han otorgado a la población mayor accesibilidad al stock de viviendas.

Actualmente, a través del Minvu, el Gobierno ofrece una serie de subsidios destinados principalmente a hogares de menores ingresos y sectores medios, ya sea para compra o arriendo.

Si nos enfocamos sólo en aquellos para comprar una vivienda, es importante mencionar que, para poder postular, entre los principales requisitos se encuentra el tener como mínimo 18 años, tener una Cédula Nacional de Identidad vigente o Certificado de Permanencia Definitiva en el caso de los extranjeros, pertenecer a cierto porcentaje de la población con menos recursos según el Registro Social de Hogares (RSH), dependiendo al subsidio que se postule, y contar con un ahorro mínimo exigido en una cuenta de ahorro.

Cabe señalar, que estos dos últimos requisitos son los que más varían dependiendo del tipo de subsidio al que la persona postule. En ese aspecto, entre las principales caracterizaciones de la población se encuentra el concepto “sectores vulnerables”, es decir, que pertenezcan al 40% de la población con menos recursos según RSH; y sectores medios emergentes, que varían entre un 60 y un 90% de vulnerabilidad socioeconómico según el tipo de subsidio y/o título al que se postule.

Junto con esto, también se debe considerar que en el periodo analizado se encontraron distintos tipos de subsidios, los cuales varían respecto a su duración en el tiempo (comienzo y término). De esta forma, los subsidios que continuaron

vigentes hasta el 2017, o, en otras palabras, fueron otorgados ese año, son los siguientes:

- a. Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) DS 49 (otorgado desde 2012).** También conocido como subsidios para sectores vulnerables, este programa está destinado a familias sin vivienda, que viven en situación de vulnerabilidad social, permitiendo adquirir una vivienda nueva o usada, sin crédito hipotecario en sectores urbanos o rurales. El valor máximo de la vivienda es de 950 unidades de fomento (UF), el monto máximo del subsidio fluctúa entre 314 y 794 UF y el ahorro mínimo exigido es de 10 UF. (*Minvu. Fondo Solidario de Elección de Vivienda. 05/12/2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/>*)
- b. Sistema Integrado de Subsidios DS 01 (otorgado desde 2011).** También conocido como subsidios para sectores medios, este programa está destinado para familias de esas características que no son propietarias de una vivienda, con capacidad de ahorro y posibilidad de complementar el valor con recursos propios y/o crédito hipotecario, permitiendo adquirir una vivienda propia o usada, en sectores urbanos o rurales, estableciendo tres opciones para los grupos familiares. El valor máximo de la vivienda fluctúa entre 1.000 y 2.400 UF, el monto máximo del subsidio es de 125 a 600 UF y el ahorro mínimo debe ser entre 30 a 80 UF, dependiendo el título que corresponda. (*Minvu. Sectores Medios. 05/12/2018, de sitio web:*

<http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sectores-medios/>

c. Programa de Integración Social y Territorial DS19 (otorgado desde 2016). Dirigido a sectores medios y emergentes, cuenta con proyectos habitacionales que incorporan familias de diferentes realidades socioeconómicas, en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. El valor máximo de la vivienda fluctúa entre los 1.100 y 2.200 UF y el resto de condiciones dependen de múltiples factores y se ajustan a los otros subsidios disponibles. *(Minvu. Programa de Integración Social y Territorial DS 19. 05/12/2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/programa-ds-19/>)*

d. Programa de Habitabilidad Rural DS10 (otorgado desde 2016). Dirigido a sectores vulnerables, tiene como objetivo mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residan en cualquier lugar de Chile, excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, atendiendo a sus particularidades geográficas y culturales. Cabe señalar, que no sólo incluye viviendas nuevas, sino que también viviendas objeto de mejoramiento. *(División de política habitacional. (2015). Texto del D.S. n° 10, de 2015, que aprueba reglamento del programa de habitabilidad rural de sitio web: http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=200611131)*

[65715&hdd_nom_archivo=DS_10_2015_ACT_22_06_2017_Programa%20de%20Habitabilidad%20Rural.pdf\)](#)

- e. **Leasing Habitacional DS120 (otorgado desde 1996).** Dirigido a sectores medios emergentes, permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas en todo el país, a través de una sociedad inmobiliaria de leasing habitacional, con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa. El valor máximo de la vivienda es de 2.200 UF, el monto máximo del subsidio fluctúa entre 425 y 600 UF y no exige ahorro mínimo. (Minvu. Subsidio leasing habitacional. 05/12/2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/subsidio-leasing-habitacional/>)

Cabe señalar que, en la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a diciembre de 2018 todavía aparece información sobre el programa de Integración Social y Reactivación Económica DS116. Sin embargo, según datos recogidos en el Observatorio Urbano del mismo ministerio, este subsidio sólo fue otorgado el año 2015, sin tener ningún nuevo beneficiado al menos hasta julio de 2018.

La explicación de esta situación es que, en 2016, este programa es reemplazado por el Programa de Integración Social y Territorial DS19, por lo que los nuevos beneficiados están sujetos a ese instrumento. Además, es probable que la información continúe vigente en el sitio del ministerio por las personas que, habiéndoles otorgado el subsidio, aun no lo utilizan para comprar una vivienda.

Justamente éste es uno de los programas de subsidios habitacionales que ha sido evaluado por la Dirección de Presupuestos (Dipres), siendo clasificado con

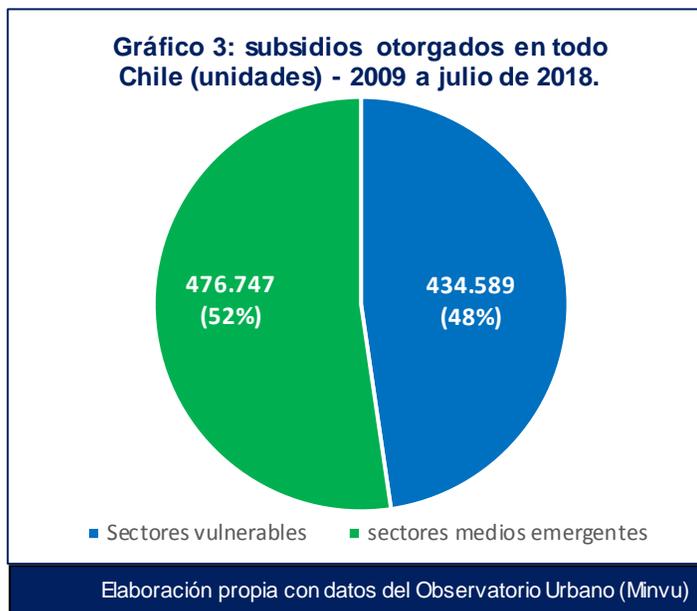
buen desempeño. Sin embargo, como se trataba de una medida extraordinaria, luego se transformó en el ya mencionado DS19, que continúa vigente.

En tanto, otro de los programas que fue evaluado por este organismo fue el Sistema Integrado de Subsidios DS 01, que en 2014 fue calificado con desempeño insuficiente.

Entre las recomendaciones realizadas por el panel en el informe final, destaca la revisión de los montos máximos de los créditos en relación a valor de la vivienda, para ver si se mantiene como en ese momento, en que el máximo era de 500 UF independiente del valor de la propiedad o se redefine en función de la estructura de financiamiento de la vivienda: ahorro, subsidio y crédito. Cabe señalar que, tanto ésta como otras recomendaciones fueron considerados en el programa, lo que explica que continúe vigente.

Por su parte, el 2009 el programa Leasing Habitacional DS120 fue clasificado con ajustes menores por la Dipres, destacando en sus recomendaciones una mejor estimación de la población objetivo, junto con la realización de ciertas actividades de difusión y eliminar la restricción establecida por ley del número de subsidios a entregar por año.

Según datos recogidos en el Observatorio Urbano del Minvu, considerando todos los subsidios que fueron otorgados entre 2009 y julio de 2018 (periodo de cierre de la investigación), se entregaron 911.336 subsidios a nivel nacional, de los cuales 250.266



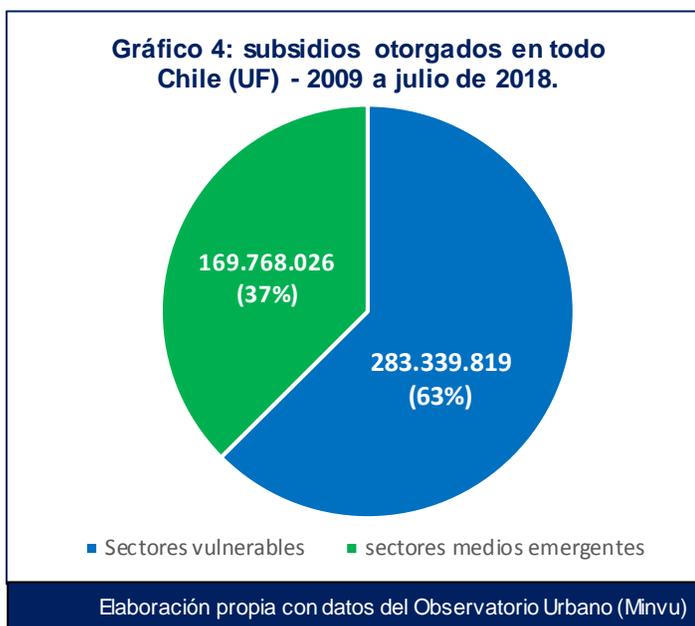
corresponden a la Región Metropolitana. Junto con esto, ha significado un desembolso a nivel nacional de 453.107.845 unidades de fomento (UF).

De estos, el 52% fueron otorgados a sectores medios y emergentes, mientras que el 48% restante a sectores vulnerables, tal como se puede apreciar en el gráfico 3.

Si bien esta proporción en un inicio puede sonar contradictoria, pensando en que la idea de los subsidios debería estar en línea con ayudar a la población con menos recursos, al analizar la cantidad de estos beneficios entregados para ambos sectores en base a unidades de fomento (gráfico 4), la situación es inversa.

Es en ese análisis donde se puede apreciar una mayor proporción destinada a sectores vulnerables (63%), mientras que el monto asignado a los sectores medios y emergentes se reduce a un 37%.

En el caso de la Región Metropolitana, si bien también

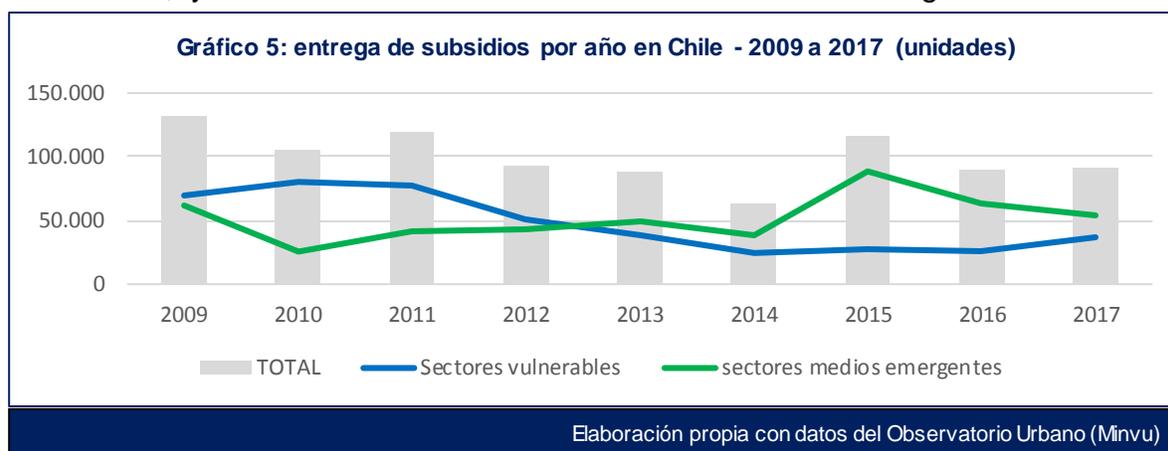


se producen esta relación inversa entre unidades otorgadas y unidades de fomento, la proporción de subsidios otorgados (unidad) a sectores medios es ocho puntos porcentuales mayor que a nivel nacional, llegando a un 61%. En tanto, en cuanto a UF, la proporción para sectores vulnerables es siete puntos más bajo respecto al total, alcanzando un 56%.

En base a este análisis, se podría concluir que el otorgamiento de subsidios efectivamente ha sido entregado a los sectores más necesitados de la población, observando una alta entrega de recursos económicos a esos hogares, superando las 283 mil UF.

Sin embargo, en este ejercicio no es posible analizar la calidad de la vivienda adquirida o si efectivamente el subsidio se utilizó de buena forma, permitiendo que esos hogares continúen vigentes y en buen estado en la actualidad.

En cuanto a la progresión por año, en el gráfico 5 se puede observar que los subsidios entregados por unidad no muestran un comportamiento estable, presentando variaciones en el tiempo. Sin embargo, llama la atención que en 2013 se revierte la tendencia respecto a la cantidad de beneficios otorgados para cada sector, donde, en los primeros cuatro años se otorgó una mayor cantidad a sectores vulnerables, y en los cinco restantes a los sectores medios emergentes.



En tanto, si vemos la evolución según el monto entregado (gráfico 6), es importante destacar lo ocurrido el año 2015, donde se observa un fuerte incremento en la cifra asignada a nivel general, lo que se explica especialmente por el incremento en la cantidad destinada a sectores medios emergentes, llegando a superar la de sectores vulnerables tanto ese año como en 2016. Esta situación, eventualmente podría responder a un cambio en la estrategia de Gobierno en su política habitacional.



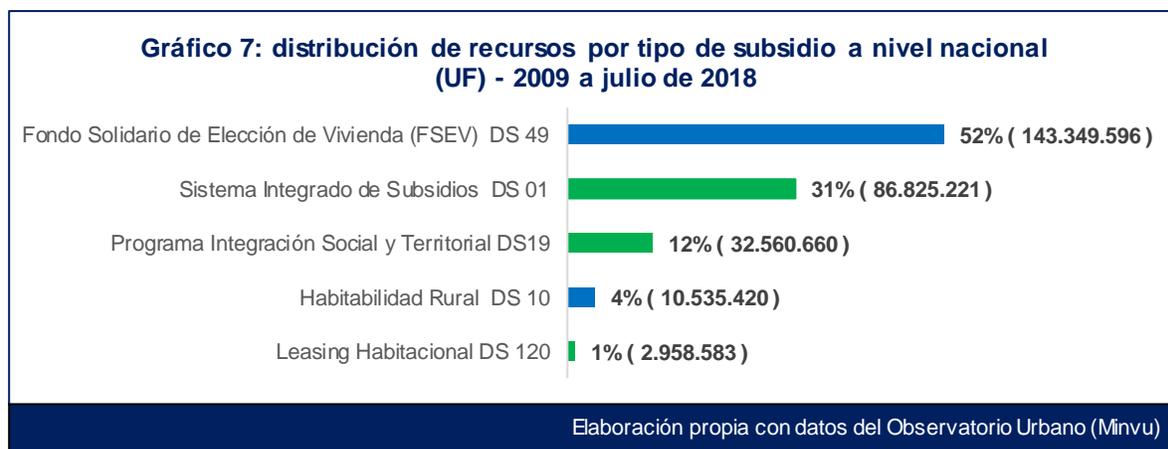
Elaboración propia con datos del Observatorio Urbano (Minvu)

En cuanto a la distribución de recursos por tipo de subsidio, considerando en el análisis sólo los programas que continúan vigentes (descritos anteriormente), en el periodo analizado se han otorgado 276.229.489 UF, es decir, un 61% de todos los subsidios entre 2009 y julio de 2018.

En este análisis, es importante aclarar que no necesariamente todos estos subsidios comenzaron a otorgarse en el mismo año. No obstante, tienen el factor común de que continuaban vigentes en 2017.

Si se profundiza en el análisis de estos subsidios en cuanto a la distribución de los recursos monetarios por tipo, tenemos que el 52% fue otorgado al Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el cual está destinado a sectores vulnerables, seguido por el Sistema Integrado de Subsidios DS01 con un 31%, que está dirigido

a sectores medios emergentes (gráfico 7³), y que tuvo correcciones luego de la evaluación realizada por Dipres.



En cuanto a la Región Metropolitana, se repite DS49 en primer lugar (48%) y DS01 (42%) en segundo. Como era de esperar, el programa de Habitabilidad Rural DS10 sólo abarca un 0,2% del total de los que fueron otorgados en esta zona del país, lo cual se explicaría por sus características más urbanas en comparación con el resto de las regiones de Chile.

Por su parte, al analizar la proporción de estos subsidios otorgados en la Región Metropolitana respecto a la situación nacional, destaca el caso del Leasing Habitacional DS120.

En ese aspecto, este programa a nivel nacional sólo representa el 1% de los recursos otorgados en el país durante el periodo analizado. Sin embargo, de ese porcentaje, el 45% fue destinado a la Región Metropolitana, siendo el subsidio que se lleva una mayor proporción de los recursos totales respecto al resto de Chile.

³ En azul los subsidios destinados a sectores vulnerables y en verde aquellos dirigidos a sectores medios emergentes. En el caso del DS19, es importante aclarar que también pueden postular hogares vulnerables, pero en el Observatorio urbano del Minvu está categorizado como un subsidio para sectores medios emergentes.

Esto, se podría explicar por las características propias de su capital, que hacen más factible la utilización de este beneficio.

En tanto, en segundo lugar en cuanto a proporción se ubica el DS01 (sectores medios y emergentes) con un 35% de proporción respecto al total país, seguido por el DS49 (sectores vulnerables), con un 25%.

Finalmente, al analizar el precio según tipo de subsidio otorgado, es decir, cuánto es el valor promedio en UF de cada uno de estos beneficios que fueron entregados entre 2009 y julio de 2018 según el tipo de instrumento, tenemos que

Tabla 1: precio promedio por unidad según subsidio otorgado	
Tipo de subsidio	Valor por unidad
Habitabilidad Rural DS 10	851 UF
Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) DS 49	805 UF
Programa Integración Social y Territorial DS19	465 UF
Sistema Integrado de Subsidios DS 01	345 UF
Leasing Habitacional DS 120	268 UF
Elaboración propia con datos del Observatorio Urbano (Minvu)	

los programas que requieren una mayor asignación de recursos monetarios dentro de esta política habitacional son el de

Habitabilidad Rural DS10 (851 UF) y el Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49 (805 UF), ambos destinados a sectores vulnerables.

Lo anterior, se mantiene dentro de lo esperable para una política pública de este tipo, generando una mayor distribución de recursos monetarios a sectores de la sociedad más necesitados.

El resto de los subsidios no superan las 500 UF por unidad y están destinados a sectores medios emergentes. En ese aspecto, en cuanto al programa Leasing Habitacional DS120, su menor costo se explica por las características de este subsidio, donde finalmente lo que se hace es celebrar un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa.

No obstante lo anterior, si analizamos la variación de este precio desde el primer año que fue otorgado (que varía según el tipo) hasta 2017, se puede observar que justamente Leasing Habitacional DS120 fue el que mostró un mayor incremento, con un 116%. En tanto, el Fondo de Elección de Vivienda DS49 aumentó en un 71%, el Sistema Integrado de Subsidios DS01 hizo lo mismo en un 56%, mientras que el Programa de Integración Social y Territorial DS19 no tuvo variaciones.

En contraparte, el programa de Habitabilidad Rural DS10 disminuyó su valor en un 23%. Sin embargo, ese descenso ya se estaría revirtiendo si el análisis se amplía hasta julio de 2018, lo cual, por razones metodológicas para considerar años completos, en esta oportunidad no se consideró.

3. Mercado financiero y endeudamiento

Si bien en esta investigación no está contemplado profundizar sobre el rol del mercado financiero en el acceso a la vivienda, es importante al menos considerar algunos puntos claves para así contextualizar respecto a este tema.

Lo anterior, cobra mayor importancia debido a que la utilización de créditos hipotecarios para el financiamiento de una vivienda, en algunos casos se usa como complemento a la adquisición de un subsidio habitacional.

En ese aspecto, según datos de la encuesta Casen 2017 sobre el financiamiento de la vivienda, que fueron analizados en el gráfico 2 del capítulo 2.1, el 21% de los propietarios adquirieron su inmueble mediante la utilización de un subsidio en combinación con un crédito hipotecario, mostrando que son dos instrumentos compatibles.

Al mismo tiempo, como información complementaria, también es importante describir la situación de endeudamiento de los chilenos producto de este tema, centrándose especialmente en los créditos hipotecarios.

3.1. Principales instrumentos ofrecidos por el mercado financiero para el financiamiento de una vivienda

A modo de descripción, hay que considerar que el principal instrumento ofrecido por el mercado financiero para el financiamiento de una vivienda propia son los créditos hipotecarios.

Según la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), esta herramienta consiste en “un préstamo a mediano o largo plazo que se otorga para la compra, ampliación, reparación o construcción de una vivienda, compra de sitios, oficinas o locales comerciales, o para fines generales, es decir, los proyectos que el cliente que recibe el préstamo desee llevar a cabo. La propiedad adquirida queda en garantía o "hipotecada" a favor del Banco para asegurar el cumplimiento del crédito. Los plazos a los cuales se otorgan estos créditos son de varios años, lo cual debe ser informado dentro de las características del crédito, debido a que hacen variar los costos y tasas de interés.” (*Banca fácil – SBIF. ¿Qué es un Crédito Hipotecario?*

Hipotecario? 06/12/2018 de sitio web:
<http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=300000000000034&idCategoria=5>)

Cabe señalar que, antes de concretarse el crédito, la institución financiera realiza una evaluación crediticia, para luego establecer las condiciones en las que se otorgará este financiamiento, como por ejemplo los montos de las cuotas,

comisiones, seguros asociados, tasa de interés, entre otros temas. Una vez definido lo anterior, se procede a firmar el contrato y concretar la entrega del crédito.

Dentro de los créditos hipotecarios existen tres tipos o formulas: Letras de Crédito (o Hipotecarias), Mutuos Hipotecarios Endosables y Mutuos Hipotecarios No Endosables, los cuales serán descritos a continuación:

- a. Letras de Crédito.** En este tipo de crédito se financia con un instrumento que emite el banco llamado “letras hipotecarias”, las cuales pueden ser transadas por el banco en la Bolsa de Valores o ser adquiridas por éste o un tercero, obtenido los recursos que financian el crédito otorgado. El precio de la venta varía de acuerdo a las condiciones del mercado, por lo que puede generarse una diferencia positiva o negativa entre el valor de la letra y el precio al que se transa.
- b. Mutuos Hipotecarios Endosables.** Consiste en que la institución financiera financia el préstamo con recursos propios, y la persona recibe el monto aprobado, sin generarse una diferencia como podría ocurrir con las letras hipotecarias. Además, el crédito puede ser transferido por parte del banco mediante endoso, pero la administración del crédito queda de todas formas radicada en el banco.
- c. Mutuos Hipotecarios No Endosables.** Al igual que en el caso anterior, la institución financiera financia el préstamo con recursos propios, pero no puede transferirlo mediante endoso. Su regulación se rige por lo que se pacte en el contrato, la ley sobre operaciones de crédito de dinero (Ley 18.010) y la Ley General de Bancos.

(Banca fácil - SBIF. ¿Qué tipos de Crédito Hipotecario existen?.

06/12/018, de sitio web:

<http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=3000000000000035&idCategoria=5>)

Otro sistema relevante de ser mencionado es el Leasing Habitacional, el cual ya fue descrito en su rol de programa habitacional del Minvu. En el caso de las instituciones financieras, también se trata de una operación de arrendamiento con opción de compra.

“Se configura como una operación de arrendamiento con opción de compra, en donde la institución financiera es quien adquiere el bien raíz y la persona realiza un pago mensual por un determinado periodo de tiempo. Así entonces una vez se ha completado el plazo pactado y el individuo ha pagado todas las cuotas, se realiza la transferencia de la propiedad desde la institución financiera a la persona.”
(Roberto Luengo y Fabián Medina. (2014). *Análisis del otorgamiento de créditos hipotecario entre el sistema cooperativo y la banca tradicional en Chile*. Santiago, Chile: Repositorio Universidad de Chile.)

Luego del punto anterior, se debe aclarar que no sólo la banca ofrece créditos hipotecarios y/o diferentes herramientas para el financiamiento de una vivienda, sino que también hay otras instituciones financieras que ponen a disposición este tipo de productos en el mercado.

Un ejemplo de esto son las cooperativas de ahorro y crédito, donde destaca Coopeuch (la más grande a nivel nacional) y Coonavicop, que está enfocada especialmente en el financiamiento de la vivienda.

Al mismo tiempo, las cajas de compensación también juegan un rol en el mercado de los créditos hipotecarios, siendo Caja Los Andes, fundada por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), la única que ofrece directamente créditos hipotecarios.

Por su parte, si bien Caja Los Héroes no ofrece este servicio directamente, tiene simuladores de créditos hipotecarios y actúa como intermediario en la colocación de este instrumento con el Banco Scotiabank.

Ambas cajas de compensación están inscritas en la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) como Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables, que justamente es otro de los actores relevantes dentro del sistema de financiamiento de la vivienda.

“Son sociedades anónimas cuyo objeto específico es otorgar y administrar mutuos hipotecarios endosables por cuenta propia o de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Los Agentes Administradores se encargan de administrar el mutuo, es decir, efectúan la cobranza de los dividendos, atienden las consultas de los deudores e informan a estos sobre los asuntos particulares de su crédito.” (*CMF Educa. ¿Qué son los agentes administradores de Mutuos hipotecarios endosables?. 05/12/2018, de Comisión para el Mercado Financiero, sitio web: <http://www.cmfchile.cl/educa/602/w3-article-923.html>*)

A diciembre de 2018 hay 12 Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables registrados y vigentes en la CMF (anexo 3), dentro de las cuales destacan BICE Hipotecaria, Hipotecaria La Construcción, Hipotecaria Security, Penta Hipotecario y Metlife Chile.

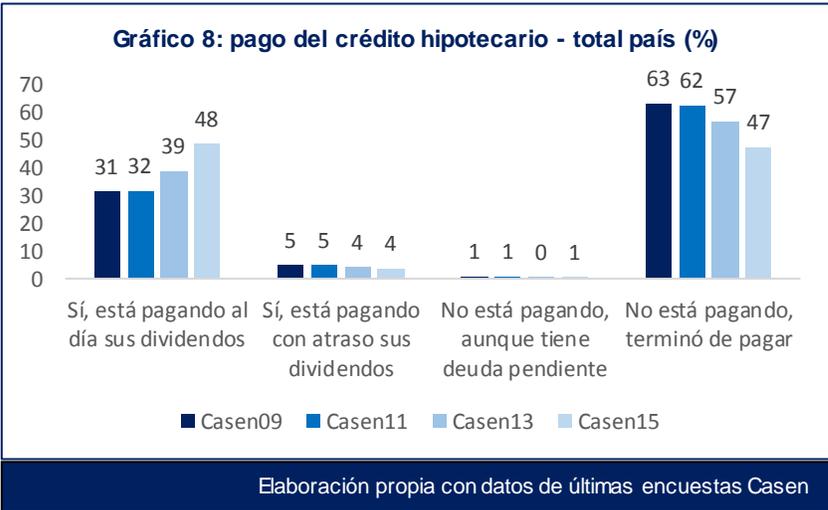
En contraparte, hay otras 21 instituciones que ya no están vigentes por distintas razones, destacando el caso de la Caja de Compensación La Araucana, Consorcio Créditos Hipotecarios y Principal Créditos Hipotecarios.

En definitiva, el mercado financiero de productos para el financiamiento de la vivienda no se restringe sólo a los bancos, ya que también hay otros actores que intervienen en este proceso, poniendo a disposición de las personas una mayor oferta.

3.2. Descripción del endeudamiento hipotecario de los chilenos

Tal como se señaló en el capítulo 2.1, según los resultados de la encuesta Casen 2015, del total de los propietarios que adquirieron su vivienda con un crédito hipotecario, sumando a quienes están al día con el pago de sus dividendos, los que tienen atrasos y quienes mantienen deuda, un 53% todavía está pagando el dividendo por sus viviendas. En contraparte, un 47% ya terminó de pagar.

Cabe reiterar que no fue posible actualizar estos datos hasta el año 2017, ya que la pregunta fue eliminada del cuestionario de la última encuesta Casen.



Al analizar el pago de estos créditos hipotecarios a través de las últimas encuestas (gráfico 8), se puede observar la sostenida disminución de quienes ya

terminaron de pagar su crédito, registraron una caída de 16 puntos porcentuales entre 2009 y 2015.

Esta situación va de la mano de quienes están pagando al día sus dividendos, proporción que aumentó 17 puntos porcentuales en el mismo periodo. En definitiva, la evolución del porcentaje de propietarios que continúan cancelando su vivienda (sumando las tres primeras alternativas), cobró mayor fuerza a partir de la encuesta de 2013, llegando a superar el 50% en la encuesta de 2015.

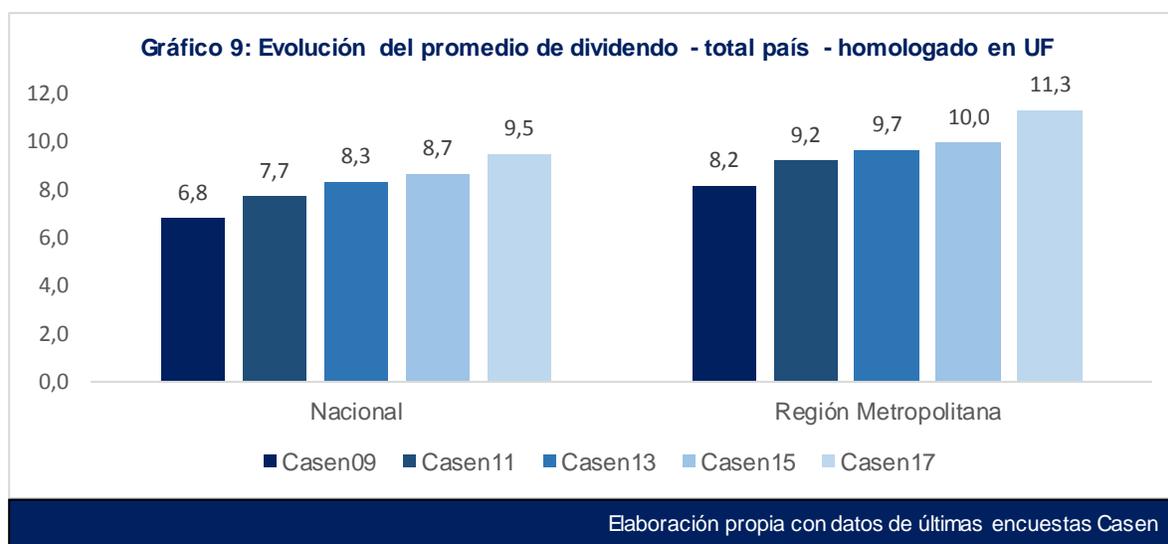
En base a lo anterior, se podría inducir que cada vez hay una mayor proporción de personas que mantienen un crédito hipotecario vigente con algún actor del mercado financiero para adquirir una vivienda, validándolo como un recurso para lograr ser propietario. A pesar de esto, los índices de endeudamiento según estos datos (considerando a quienes están atrasados con sus pagos y/o tienen una deuda pendiente y no están pagando), se han mantenido estables, presentando sólo leves variaciones.

En cuanto a la Región Metropolitana, el comportamiento es similar, coincidiendo en que, en 2015, un 47% de los propietarios que adquirieron su vivienda con un crédito hipotecario ya lo terminó de pagar. Al mismo tiempo, la evolución de quienes aún están pagando su dividendo aumentó 13 puntos porcentuales entre 2009 y 2017.

Otro tema importante que puede aportar al debate es el análisis del monto de los dividendos a lo largo de los años. Si bien este monto se entrega en pesos chilenos válidos para cada edición de la encuesta, para homologar la cifra se decidió convertirla según el valor de la unidad de fomento de cada año.

Luego de esta especificación, al analizar la cifra promedio que los propietarios con crédito hipotecario pagan como dividendo, se puede observar que según la encuesta Casen 2017, a nivel nacional el monto a pagar es de 9,5 UF y de 11,3 UF en la Región Metropolitana, es decir un 19% más.

Respecto a esto último, hay que considerar que este mayor valor observado en esta zona del país es cuatro puntos superior respecto a 2015, pero se encuentra en un nivel similar al 20% observado en 2009 y 2011.



Por su parte, al analizar la evolución que ha tenido este monto en las últimas cinco encuestas Casen (gráfico 9), se registra un incremento de un 39% tanto a nivel nacional como en la Región Metropolitana. En otras palabras, las personas están pagando cada vez más en concepto de dividendo, mostrando un encarecimiento en esta materia.

Una posible explicación de este fenómeno podría ser un aparente incremento en el valor de las viviendas, lo cual se profundizará más adelante. No obstante, para que esa afirmación sea 100% respaldada a través del mismo instrumento (encuesta

Casen), sería ventajoso que se incluyera una pregunta sobre el valor final de la vivienda que se adquirió y/o se está adquiriendo, entre otras interrogantes que podrían ayudar a describir de mejor manera esta situación.

En línea con los resultados de la encuesta Casen, en los últimos años se han registrado diversos estudios e índices respecto al endeudamiento de los chilenos a nivel general, considerando también la influencia del financiamiento de la vivienda en esa materia.

En base a esto, de acuerdo a la Encuesta Financiera de Hogares 2017 del Banco Central, el 21% de los hogares chilenos tiene deuda hipotecaria. En ese aspecto, y según segmentos, los que registran una mayor tenencia de deuda en cuanto a ubicación se encuentran en la zona sur del país; en cuanto a composición del hogar tienen entre cinco a seis integrantes; en rango de edad tienen entre 35 y 49 años de edad y su nivel de educación es de postgrado.

Respecto al rango de edad y a su nivel de educación, es importante considerar que uno de los motivos que podrían explicar que esos segmentos sean los que tienen una mayor tenencia de deuda es porque pueden asumir mayores endeudamientos. En ese sentido, tal como se explica en el informe, la tenencia de deuda hipotecaria es creciente en el ingreso del hogar y en el nivel de educación de la persona.

En complemento con lo anterior, el estudio establece que los mayores montos de deuda se registran en la Región Metropolitana, en las personas menores de 35 años y en aquellos que tienen un postgrado. (*Banco Central. Septiembre 2018. Encuesta Financiera de Hogares 2017: Principales Resultados. Sitio web: <https://www.efhweb.cl/>*)

Este punto abre la discusión respecto al posible incremento en el endeudamiento de los chilenos producto de los mecanismos utilizados para acceder a una vivienda. A los datos ya analizados, según el Informe de Estabilidad Financiera (IEF) del primer semestre de 2018 elaborado también por el Banco Central, el endeudamiento total de los hogares continuó aumentando hasta llegar a un 46% del PIB en 2017, desde el 40% observado en 2013.

En cuanto al acceso a la vivienda, es importante considerar que, según este informe, el 57,9% del total de la deuda de los hogares corresponde a la adquisición de créditos hipotecarios. Además, se observó un incremento en la cantidad de deudores con más de un crédito de este tipo, llegando a casi un 30% de quienes tienen deuda, desde el 19% registrado en 2013, lo cual indica que algunas personas también ven el acceso a la vivienda como una inversión y/o adquieren una segunda, por ejemplo, para sus vacaciones.

Finalmente, también se establece que los montos de los créditos han aumentado, lo cual, según el informe, estaría en línea con los mayores precios de las viviendas. (*Banco Central. Informe de Estabilidad Financiera Primer Semestre 2018. Sitio web: <http://www.bcentral.cl/web/guest/-/informe-de-estabilidad-financiera-primer-semestre-2018>*).

Este mismo tema también fue analizado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), en su Informe de Endeudamiento 2017, en donde se asegura que la mediana de los créditos hipotecarios supera los \$19 millones, acumulando un incremento de un 24% desde junio de 2015. (*SBIF. Informe de endeudamiento 2017. Sitio web: http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11891.pdf*).

En resumen, tanto los resultados de las últimas encuestas Casen (especialmente respecto al incremento en el precio de los dividendos), como distintos informes económicos, mostrarían un incremento en el nivel de endeudamiento de los chilenos, siendo un componente importante el financiamiento para acceder a una vivienda propia.

4. Evolución del precio de la vivienda

4.1. Marco regulatorio e industria inmobiliaria

En el último tiempo han surgido distintos estudios e indicadores relacionados con el precio de la vivienda. Al mismo tiempo, la industria inmobiliaria, otro actor importante en este tema, ha realizado diversas declaraciones respecto a la influencia de los distintos marcos regulatorios que influyen en el sector y, consecuentemente, en el valor final a pagar por el comprador.

En la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), si bien no cuentan con ningún estudio en profundidad relacionado con el impacto de las regulaciones en el precio, reconocen que es un factor muy relevante en el tema. No obstante, también hay otros factores más importantes, como, por ejemplo, el precio de los terrenos, tal como lo reconoce el gerente de Vivienda y Urbanismo de este gremio, Pablo Álvarez.

“Lo que explica principalmente el precio es el aumento en el precio del terreno y la mano de obra, que aumentó especialmente entre 2012 y 2014 por el boom minero, y luego no volvió a bajar de la misma forma (...) Cada regulación que pone mayores exigencias a la industria hace que las viviendas suban, pero el terreno es

lo que más sube, es el principal componente. El suelo ha subido 100% en los últimos 10 años”. (*P. Álvarez, comunicación telefónica, 4 de diciembre de 2018*).

Una visión similar tiene el gerente general de Echeverría Izquierdo Inmobiliaria y Master en Planificación Urbana del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Raimundo Cruzat, agrega que la escasez de oferta de suelo es actualmente uno de los componentes más relevantes. Sin embargo, también destaca la influencia de distintas regulaciones que restringen el uso del suelo.

“Cuando el poco suelo disponible tú lo restringes en su capacidad o potencialidad, lo que pasa es que naturalmente las viviendas se hacen más escasas y por lo tanto es más caro. Oferta y demanda”. (*R. Cruzat, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018*).

En ese aspecto, uno de los principales ejemplos de esta situación es el congelamiento de los planos reguladores que se ha observado en distintas comunas del país, especialmente en Santiago.

“Como la mitad de la ciudad está congelada, hay muy poco terreno disponible para hacer más cosas y hay demanda para ofrecer departamentos. Entonces, naturalmente el precio sube, por metro cuadrado construido el precio del terreno es más caro”. (*R. Cruzat, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018*).

Por otra parte, según distintos expertos en el rubro, una de las explicaciones sobre el alza en el precio de las viviendas es la Reforma Tributaria del segundo Gobierno de Michelle Bachelet y la consecuente aplicación del IVA en la compra de una vivienda.

Al respecto, en esa época la CChC aseguró que con las últimas correcciones que se le realizaron al proyecto, el aumento del precio de las viviendas de menor

valor quedó acotado. Sin embargo, para los inmuebles entre 3.400 UF y 4.000 UF, la reforma provocaría que su valor se incremente en cerca de un 12%. (*Javier Hurtado, gerente de Estudios CChC, 2014. Reforma Tributaria: el impacto del IVA a la vivienda. Sitio web: <http://www.cchc.cl/comunicaciones/noticias/67201-reforma-tributaria-el-impacto-del-iva-a-la-vivienda>*).

Cabe señalar, que este efecto recién se habría comenzado a notar una vez que se terminaron de vender las últimas unidades sin IVA.

A pesar de las predicciones realizadas en ese momento, donde otras fuentes de la industria incluso estimaban que el precio de las viviendas podría encarecerse en hasta un 14%, el impacto de la Reforma Tributaria, si bien fue importante, fue un poco más acotado. En ese aspecto, según Raimundo Cruzat, necesariamente se tuvo que traspasar a precio el IVA en la vivienda, lo cual aumentó el valor final entre un 8% y un 9%.

Durante 2018, luego del anuncio del proyecto de Modernización Tributaria anunciado por el Presidente Sebastián Piñera, algunas personas ligadas a la industria plantearon la posibilidad de que se lograra revertir el efecto de la anterior reforma.

Sin embargo, también hay expertos que aseguran que no se revertirá del todo, asegurando que, si bien va a ayudar, el impacto sería cercano a un 2%, sin necesariamente volver a la situación que se vivía antes de la Reforma Tributaria.

Otro factor que está influyendo en el tema, y que es importante incorporar en esta investigación, es la incerteza jurídica que se está viviendo respecto a los permisos de construcción. En los últimos años se han paralizado distintos proyectos como Villa San Luis y Nueva El Golf en Las Condes, y, quizás el más emblemático,

edificio Botero en Ñuñoa, al cual se le anuló el permiso a pesar de que ya había gente habitando en el lugar.

Según un catastro realizado por la CChC, más de 80 proyectos inmobiliarios, equivalentes a US\$3 mil millones de inversión, están actualmente con problemas legales vinculados a este tema en distintas comunas de Santiago, lo que se debe principalmente a los cuestionamientos de distintos permisos de edificación entregados por las direcciones de obras municipales (DOM) de cada comuna.

En un reportaje del diario La Segunda, el presidente del Grupo de Trabajo Certeza Jurídica de la CChC, Bernardo Echeverría, aseguró que este tema no sólo afecta a las inmobiliarias con un alza en los costos de sus proyectos, sino que también a los clientes.

“Estos permisos, que ahora son cuestionados, son la piedra angular de la actividad. Con este permiso se va al banco a tomar deuda para financiar la obra, pero también se inician las promesas de compraventa”. (*Bernardo Echeverría en reportaje escrito por Sergio Sáez. 5 de octubre de 2018. Inmobiliarias identifican más de 80 proyectos en conflicto en Santiago. Diario La Segunda, 23.*)

Cabe señalar que, en la misma publicación, otros expertos, como el gerente del Área Terrenos de Colliers, Sergio Correa, aseguran que, como consecuencia de esta situación, la banca sería más exigente con las inmobiliarias, lo cual generaría un incremento en los precios de la vivienda.

En definitiva, la incerteza jurídica también estaría impactando en el precio de las viviendas, ya que finalmente los permisos de construcción son la base para lograr financiar proyectos y, además, al revocarse o limitarse la construcción en ciertos

terrenos, hay menos suelo disponible para construir, por ende, menos oferta de viviendas.

4.2. Índices de precios de la vivienda

Distintos organismos y/o instituciones realizan periódicamente índices que buscan graficar la evolución del precio de la vivienda, los cuales, para efectos de esta investigación, pueden ser de utilidad para analizar el sistema de subsidios habitacionales en el tiempo.

Cabe señalar, que con estos índices se pueden graficar las variaciones reales en el precio de las viviendas, considerando todo tipo de inmueble analizado por la institución que realizó el estudio. En ese aspecto, se incluyen todo tipo de propiedades, entre las que se incluyen las que se podrían adquirir a través de algún tipo de subsidio. De esta forma, analizaremos brevemente los resultados más relevantes de tres de estos estudios, elaborados por el Banco Central, la Cámara Chilena de la Construcción y Clapes UC.

En primer lugar, se encuentra el Índice de Precios de Viviendas del Banco Central, donde se establece que entre 2009 y 2017 se observó un incremento de un 67% a nivel nacional y de un 80% en la Región Metropolitana. (*Base de datos estadísticos. (2018). Índice de Precios de Vivienda. 04 de diciembre de 2018, de Banco Central Sitio web: <https://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>*)

Por su parte, el Índice Real de Precios de Vivienda elaborado por la CChC establece que, en el mismo periodo de tiempo, a nivel nacional se observó un incremento de un 55%. Cabe señalar, que este indicador no tiene publicados en su sitio web datos exclusivos para la Región Metropolitana. (*CChC. (2018). Índice Real*

de Precios de Vivienda. Se descargó base de datos el 4 de diciembre de 2018, de ,
Sitio web: <http://www.cchc.cl/centro-de-informacion/indicadores/indice-real-de-precios-de-vivienda>)

Finalmente, uno de los más recientes es el Índice de Precios del Sector Inmobiliario para la Región Metropolitana de Santiago, elaborado por el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC) y Real Data.

Es importante señalar que, a diferencia de los indicadores expuestos anteriormente, este estudio se basa en los precios de transacciones registradas en los Conservadores de Bienes Raíces, y no en tasaciones, precios de oferta, u otros valores que, según los desarrolladores del informe, serían poco objetivos.

Junto con esto, entregan los resultados separados por casas y departamentos, ya que, para los realizadores de este índice, se trataría de dos mercados con dinámicas diferentes.

En cuanto a los resultados, entre 2009 y 2017 los precios de las casas aumentaron en un 69%, mientras que el de los departamentos lo hicieron en un 83%. Junto con esto, aseguran que el tamaño de la casa y el año de construcción tienen, al igual que en el caso de los departamentos, un efecto positivo en el precio. (Clapes UC - Real Data. *Índice de Precios Inmobiliario Residencial. 4 de diciembre de 2018*, de sitio web: <http://www.clapesuc.cl/indicador/indice-inmobiliario-clapes-uc-real-data/>).

A modo de resumen, los resultados de los índices

Índice	Variación Nacional	Variación RM
Banco Central	67%	80%
CChC	55%	S/D
Clapes UC - Real Data (casas)	S/D	69%
Clapes UC - Real Data (departamentos)	S/D	83%

Elaboración propia en base a los datos analizados en esta investigación

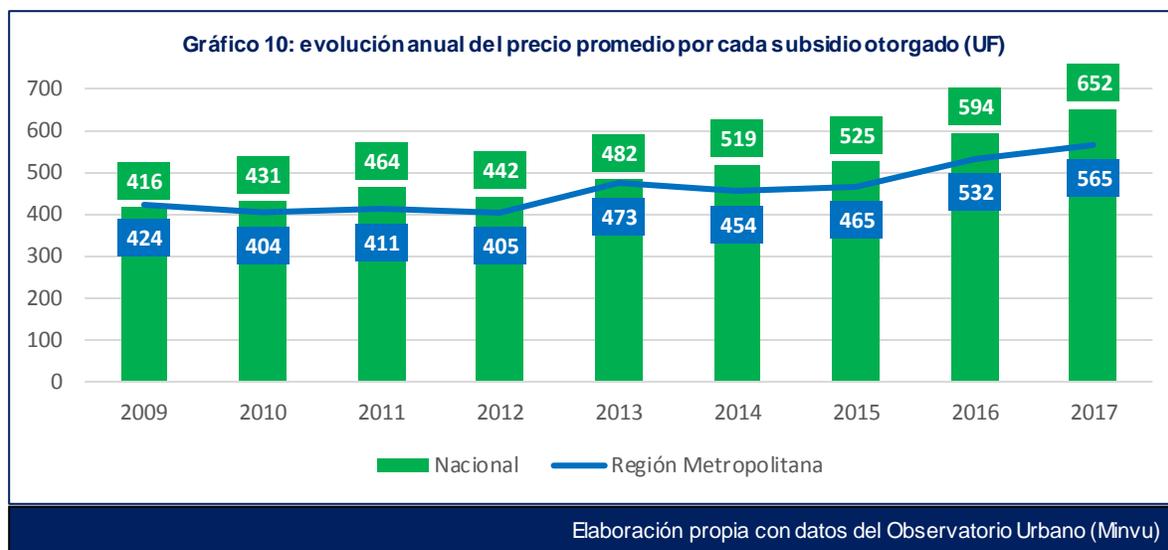
comentado con anterioridad, se pueden observar en la tabla número 2, donde se remarcan las categorías que no tienen datos disponibles para el análisis (S/D).

5. Evolución del valor de los subsidios habitacionales

Luego de describir los puntos anteriores, se puede volver al análisis de los subsidios habitacionales entregados por el Gobierno de Chile para la adquisición de una vivienda.

En primer lugar, al observar el precio por cada subsidio otorgado durante el periodo analizado, es decir, cuánto cuesta en promedio cada uno de los beneficios que se entregó, a nivel nacional se puede observar un constante incremento con el correr de los años, pasando de 416 UF en 2009 a 652 UF en 2017, es decir, un incremento de un 57%.

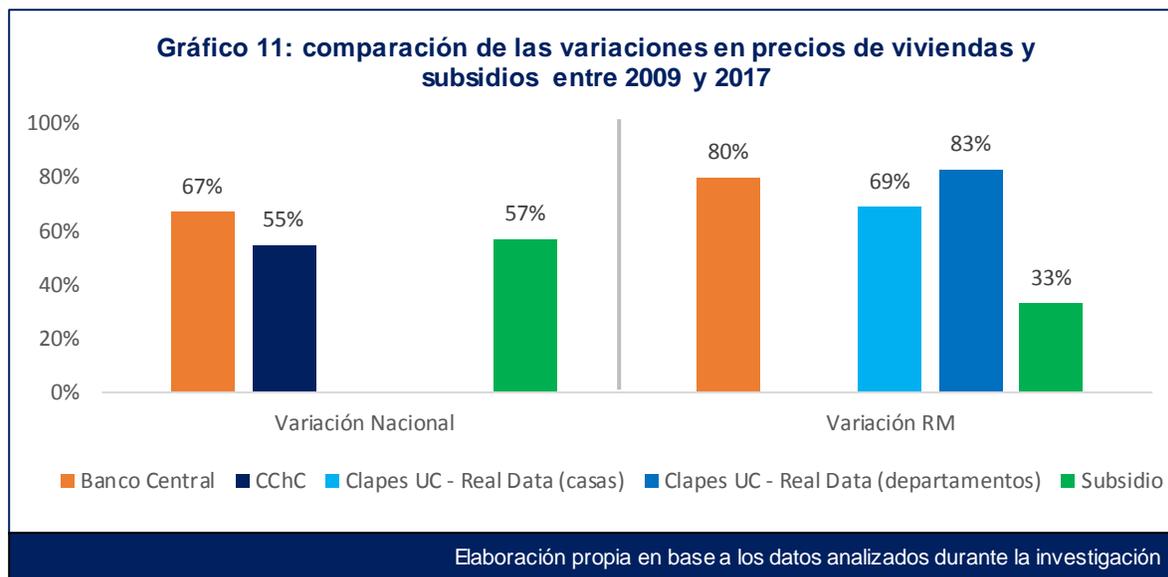
En tanto, en la Región Metropolitana se ratifica este incremento observado en la situación del país. Sin embargo, en esta oportunidad se pasó desde las 424 UF por subsidio en 2009 a 484 UF en 2017, registrando un incremento de un 33%, 24 puntos porcentuales menos que el aumento a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el gráfico 10.



Al analizar estos incrementos según el sector al que fueron destinados los subsidios, llama la atención el fuerte aumento en el precio de los beneficios entregados a sectores vulnerables, donde se registró un crecimiento de un 87% a 2017, mientras que en sectores medios emergentes fue de un 42%.

En la Región Metropolitana se repite esta situación, pero de una forma más moderada, donde, en el caso de los sectores vulnerables se consignó un incremento de un 62% (25 puntos porcentuales menos que a nivel nacional), mientras que en sectores emergentes fue de un 37% (cinco puntos menos). El detalle de ambos escenarios se encuentra en el anexo número 2.

Al comparar estos incrementos con los índices de precios de viviendas descritos en el capítulo anterior, se puede observar que en ambos casos efectivamente hay un incremento en el valor, tanto de la vivienda como del subsidio.



No obstante, sólo la variación nacional en el precio de los subsidios se encuentra dentro de un rango similar al de los índices de precios del Banco Central y de la CChC, estando a un nivel prácticamente igual respecto a este último.

Por su parte, en la Región Metropolitana, si bien también hay un incremento en el caso del precio por subsidio otorgado, este es muy inferior respecto a los índices analizados.

A pesar de lo observado en la Región Metropolitana, para los expertos en el sector inmobiliario que fueron entrevistados en esta investigación respecto a este tema, la relación entre el incremento en el precio de la vivienda impacta directamente en la efectividad de los subsidios habitacionales para comprar una propiedad. Entre las causas de este incremento se describen distintos factores, tanto económicos como regulatorios.

“El precio general de las viviendas ha subido mucho, principalmente por la escasez de oferta de suelo, la restricción de los planos reguladores, y el encarecimiento de la construcción. Para mantener la efectividad de los subsidios, se requiere también subir los subsidios, o bien cambiar el modelo hacia uno más flexible, como el subsidio al arriendo, o concesión de viviendas públicas”. (*R. Cruzat, comunicación vía correo electrónico, 7 de diciembre de 2018*).

“El precio de los terrenos ha tenido un aumento sostenido que claramente está afectando el precio de los subsidios (...) Hay un proyecto de construcción de viviendas en terrenos fiscales, de manera de evitar el costo del terreno y hacer más accesibles los subsidios” (*P. Álvarez, comunicación telefónica, 4 de diciembre de 2018*).

Ambos expertos no sólo coinciden en que hay una relación entre estos dos factores, sino que también fueron claros al manifestar las acciones que se deberían tomar para mejorar esta situación. En ese aspecto, Pablo Álvarez aseguró que la tendencia a futuro va a ser el subsidio de arriendo.

“Ser propietario va a ir disminuyendo en el tiempo. El Estado puede dar muchas más soluciones vía subsidios al arriendo, donde la gente pueda elegir mejor donde vivir. Es mucho más efectivo como acceso a la vivienda el subsidio de arriendo”. (*P. Álvarez, comunicación telefónica, 4 de diciembre de 2018*).

Justamente el 3 de diciembre de 2018 el Gobierno firmó el proyecto de ley de integración social y urbana que contempla este tema. Si bien todos los detalles no estaban disponibles al concluir esta investigación, ya que el proyecto todavía no está ingresado formalmente al sistema de la Cámara de Diputados, según distintos medios de comunicación se incluiría la figura de arriendo protegido.

“Se concesionarán terrenos fiscales a privados para que construyan y administren inmuebles donde un porcentaje de las viviendas puedan ser elegibles por familias con subsidio de arriendo. La idea es incentivar también a empresas a que en sus terrenos edifiquen oferta para esas familias.” (*Dierk Gotschlich. (4 de diciembre de 2018). Proyecto de ley fortalece al Ministerio de Vivienda ante los municipios para definir la planificación de las ciudades. El Mercurio, C10).*

En línea con lo anterior, Raimundo Cruzat complementó que actualmente los desafíos están en otros factores.

“Creo que, si uno mira el déficit habitacional en Chile y lo compara con países de la región, estamos muy bien, lo que es una señal de que la política habitacional fue efectiva en la provisión de vivienda. Sin embargo, hoy los desafíos tienen más que ver con la calidad de esa vivienda, no sólo al interior, sino también en cuanto a su ubicación, así como también con la mayor flexibilidad para favorecer al beneficiario, en vez de 'maldecirlo' con un subsidio que lo deja amarrado diez años, que no le permite vender ni arrendar”. (*R. Cruzat, comunicación vía correo electrónico, 7 de diciembre de 2018).*

6. Conclusiones y futuras investigaciones

En primer lugar, como resultado de esta investigación se puede afirmar que la mayoría de los hogares actualmente son habitados por sus propietarios, ya sea que se encuentren todavía pagando la vivienda, la hayan pagado en su totalidad o la hayan adquirido a través de otros medios.

A pesar de lo anterior, es importante monitorear el sostenido descenso que ha tenido la proporción de propietarios en los últimos años, lo cual ha marcado una tendencia en las últimas cinco ediciones de la encuesta Casen.

Junto con esto, es preocupante el incremento que se observa en el endeudamiento de los chilenos para adquirir una vivienda, lo cual se ve reflejado tanto en la encuesta Casen como en distintos estudios e informes. Al mismo tiempo, el promedio de los dividendos que pagan las personas que acceden a una propiedad a través de un crédito hipotecario es cada vez más alto.

Se debe poner atención a este tema, ya que afecta directamente los ingresos monetarios disponibles de los chilenos y, de no ser abordado correctamente, podría seguir incrementándose en los próximos años.

En cuanto al incremento en el precio de las viviendas, es importante considerar que el principal factor que lo determina es el encarecimiento de los terrenos, que afectan directamente la oferta de viviendas. A lo anterior, se suman aspectos regulatorios que también influyen, tanto a nivel de construcción, venta y también en el ya mencionado valor del terreno.

La paralización de proyectos, el congelamiento de planos reguladores (o la no existencia de uno), el revocamiento de permisos de construcción y, en definitiva, la incerteza jurídica, afectan directamente a la oferta disponible y futura de viviendas.

En cuanto a la política de subsidios habitacionales para adquirir una vivienda, se puede observar que esta ha sido efectiva al momento de adquirir una propiedad, lo que se ve reflejado en que sobre un 40% de los propietarios utilizó alguno de los

programas ofrecidos por el Minvu, ya sea exclusivamente, o junto a un crédito hipotecario.

Además, se puede concluir que tiene una buena asignación de recursos, en el sentido de que gran parte está destinada a subsidios para sectores vulnerables (que además son los más costosos), estando dentro de lo que se esperaría de una política pública de este tipo.

A pesar de esto, es fundamental poner atención en lo que está ocurriendo con el precio de cada subsidio otorgado, el cual desde 2009 hasta 2017 ha mostrado un incremento importante y es algo que se debería corregir.

Si bien no hay datos concluyentes o estudios económicos detallados que puedan establecer una correlación directa entre el incremento en el precio de las viviendas y el aumento en el precio por subsidio otorgado, sí se puede establecer que en algún punto podría estar afectando la efectividad de esta política habitacional del Estado. Esto se puede observar tanto al comparar la proporción en que han subido estos valores, como también en la opinión de distintos expertos del sector inmobiliario.

En ese aspecto, llama la atención que el Estado, por un lado, entregue subsidios para adquirir una vivienda, pero por otro tome una serie de medidas que inevitablemente han hecho que suba el precio de las viviendas, como por ejemplo la Reforma Tributaria.

No obstante, es importante destacar el proyecto de ley de integración social y urbana que firmó el Gobierno de Chile a principios de diciembre de 2018, que, entre otras cosas, busca solucionar algunos problemas observados en el acceso a la vivienda (como los expuestos en esta investigación), pero también le otorgaría

más facultades al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la planificación de la ciudad, teniendo la posibilidad de intervenir en algunas decisiones municipales.

En este punto, es importante aclarar que todavía no es posible hacer un mayor análisis de esa política pública, ya que el documento oficial, al concluir esta investigación, todavía no ha ingresado formalmente a la Cámara de Diputados, por lo que todo lo que se conoce hasta el momento está basado en archivos de prensa.

Finalmente, esta investigación puede servir como punto de partida para realizar otros estudios que se focalicen en algunos aspectos que no fueron del todo tratados en esta oportunidad, como por ejemplo el mercado financiero o las distintas regulaciones que afectan a la industria inmobiliaria y/o a la oferta de viviendas en un nivel general.

Junto con esto, es importante continuar con el seguimiento a estas temáticas, sobre todo a los efectos que pueda lograr el nuevo proyecto de integración social y urbana, para así poder evaluar, corregir o tomar otras medidas al respecto.

7. Bibliografía (en orden alfabético)

Banca fácil – SBIF. ¿Qué es un Crédito Hipotecario? 6 de diciembre de 2018 de sitio web:

<http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=300000000000034&idCategoria=5>)

Banca fácil - SBIF. ¿Qué tipos de Crédito Hipotecario existen?. 6 de diciembre de 2018, de sitio web:

<http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=300000000000035&idCategoria=5>

Banco Central. Informe de Estabilidad Financiera Primer Semestre 2018. Sitio web: <http://www.bcentral.cl/web/guest/-/informe-de-estabilidad-financiera-primer-semestre-2018>

Banco Central. Septiembre 2018. Encuesta Financiera de Hogares 2017: Principales Resultados. Sitio web: <https://www.efhweb.cl/>

Base de datos estadísticos. (2018). Índice de Precios de Vivienda. 4 de diciembre de 2018, de Banco Central Sitio web:

<https://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Bernardo Echeverría en reportaje escrito por Sergio Sáez. 5 de octubre de 2018. Inmobiliarias identifican más de 80 proyectos en conflicto en Santiago. Diario La Segunda, 23

CChC. (2018). Índice Real de Precios de Vivienda. Se descargó base de datos el 4 de diciembre de 2018, de , Sitio web: <http://www.cchc.cl/centro-de-informacion/indicadores/indice-real-de-precios-de-vivienda>

Clapes UC - Real Data. Índice de Precios Inmobiliario Residencial. 4 de diciembre de 2018, de sitio web: www.clapesuc.cl/indicador/indice-inmobiliario-clapes-uc-real-data/

CMF. Listado de Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables. 7 de diciembre de 2018, de Sitio web:

<http://www.cmfchile.cl/institucional/mercados/consulta.php?consulta=RGAMH&Estado=VI&entidadT=RGAMH&mercado=S&entidad=>

CMF Educa. ¿Qué son los agentes administradores de Mutuos hipotecarios endosables?. 5 de diciembre de 2018, de Comisión para el Mercado Financiero, sitio web: <http://www.cmfchile.cl/educa/602/w3-article-923.html>)

Dierk Gotschlich. 4 de diciembre de 2018. Proyecto de ley fortalece al Ministerio de Vivienda ante los municipios para definir la planificación de las ciudades. El Mercurio, C10

Dipres. Evaluación de Programas e Instituciones, de Sitio web: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

División de política habitacional. (2015). Texto del D.S. n° 10, de 2015, que aprueba reglamento del programa de habitabilidad rural, de sitio web: http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20061113165715&hdd_nom_archivo=DS_10_2015_ACT_22_06_2017_Programa%20de%20Habitabilidad%20Rural.pdf

Javier Hurtado, gerente de Estudios CChC, 2014. Reforma Tributaria: el impacto del IVA a la vivienda. Sitio web: <http://www.cchc.cl/comunicaciones/noticias/67201-reforma-tributaria-el-impacto-del-iva-a-la-vivienda>

José Miguel Simian. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. En Estudios públicos N°117(269-322). Chile. CEP.

Minvu. Fondo Solidario de Elección de Vivienda. 5 de diciembre de 2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/>

Minvu. Sectores Medios. 5 de diciembre de 2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sectores-medios/>

Minvu. Programa de Integración Social y Territorial DS 19. 5 de diciembre de 2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/programa-ds-19/>

Minvu. Subsidio leasing habitacional. 5 de diciembre de 2018, de sitio web: <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/subsidio-leasing-habitacional/>

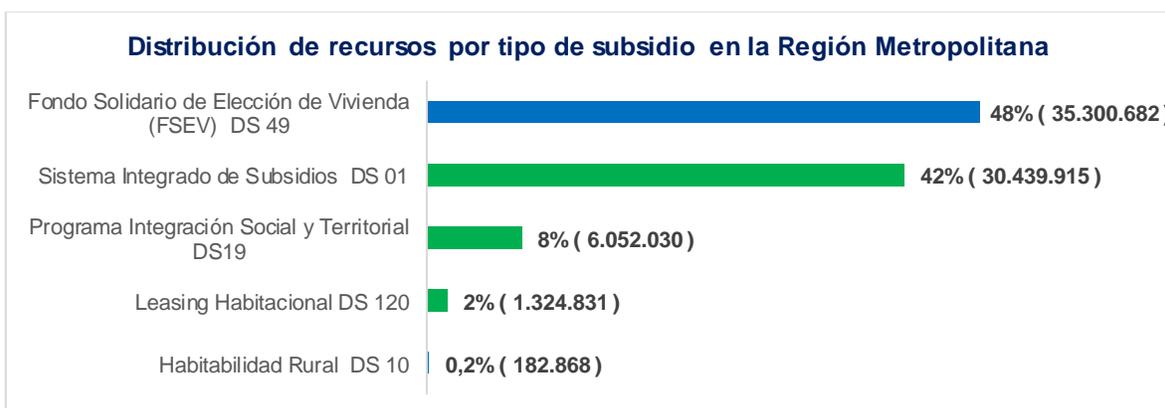
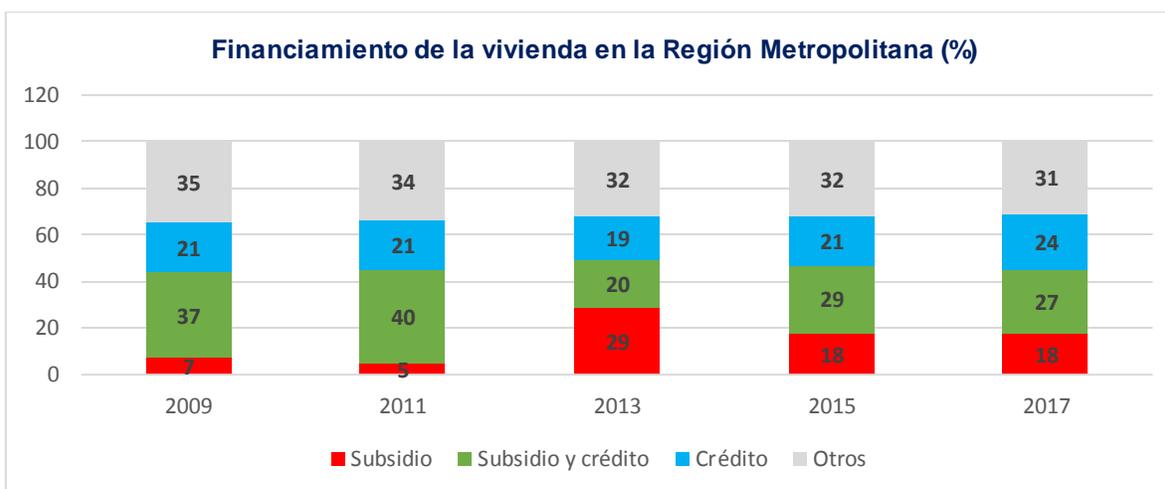
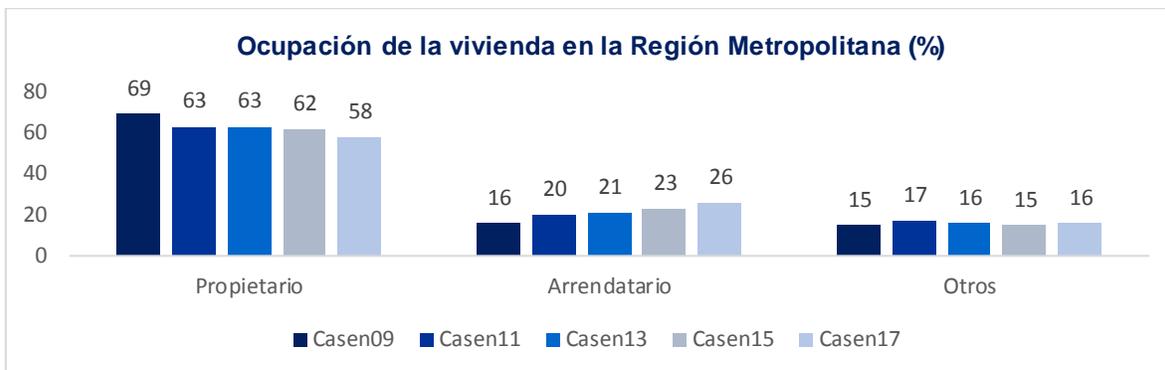
Roberto Luengo y Fabián Medina. (2014). Análisis del otorgamiento de créditos hipotecario entre el sistema cooperativo y la banca tradicional en Chile. Santiago, Chile: Repositorio Universidad de Chile

SBIF. Informe de endeudamiento 2017. Sitio web:

http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11891.pdf

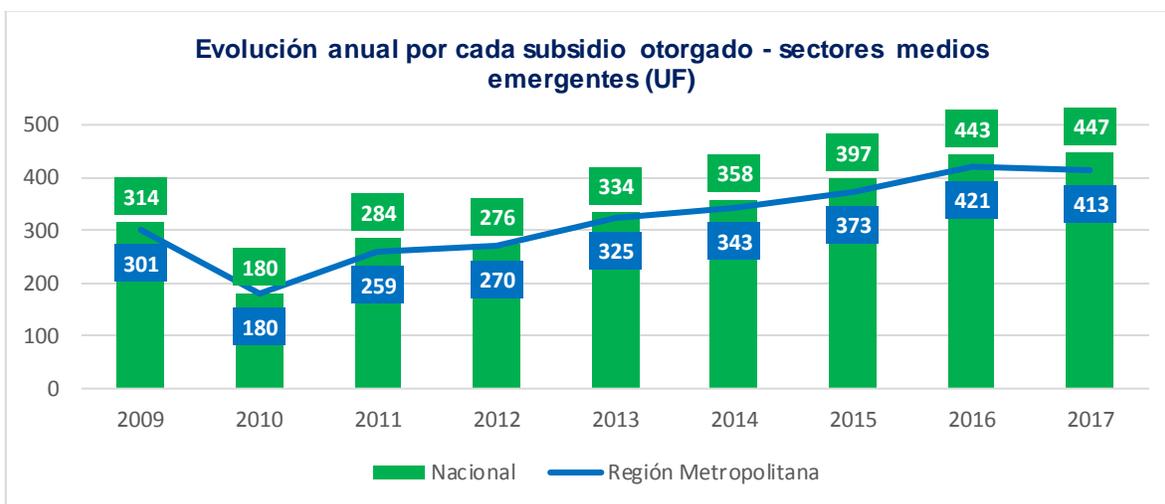
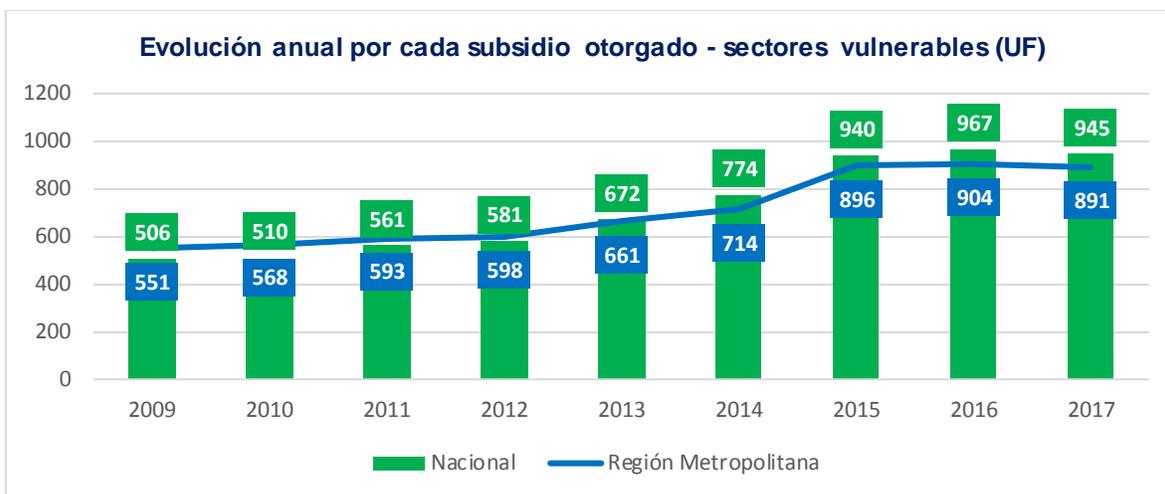
8. Anexos

Anexo 1. Gráficos Región Metropolitana.⁴



⁴ Todos corresponden a elaboración propia con datos de las encuestas Casen o datos del observatorio urbano.

Anexo 2. Gráficos de evolución anual del precio por cada subsidio otorgado según sector.



Elaboración propia con datos del observatorio urbano del Minvu.

Anexo 3. Listado de Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables

R.U.T.	Entidad	Seleccione: Vigentes ▼
76090605-0	ADMINISTRADORA DE MUTUOS HIPOTECARIOS M Y V S.A.	VI
76136663-7	AGENTE ADMINISTRADOR DE MUTUOS HIPOTECARIOS ANDES S.A.	VI
96777060-4	BICE HIPOTECARIA ADMINISTRADORA DE MUTUOS HIPOTECARIOS S.A.	VI
81826800-9	CAJA DE COMPENSACION DE ASIGNACION FAMILIAR DE LOS ANDES	VI
70016330-K	CAJA DE COMPENSACION DE ASIGNACION FAMILIAR LOS HEROES	VI
76594721-9	CREDITU ADMINISTRADORA DE MUTUOS HIPOTECARIOS S.A.	VI
96795510-8	HIPOTECARIA CONCRECES S.A.	VI
96546470-0	HIPOTECARIA LA CONSTRUCCION S.A.	VI
96538310-7	HIPOTECARIA SECURITY PRINCIPAL S.A.	VI
99514870-6	METLIFE CHILE ADMINISTRADORA DE MUTUOS HIPOTECARIOS S.A.	VI
96786870-1	MUTUOS HIPOTECARIOS RENTA NACIONAL S.A.	VI
96778070-7	PENTA HIPOTECARIO ADMINISTRADORA DE MUTUOS HIPOTECARIOS S.A.	VI

Fuente:

CMF. Listado de Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables. 7 de diciembre de 2018, de Sitio web:

<http://www.cmfchile.cl/institucional/mercados/consulta.php?consulta=RGAMH&Estado=VI&entidadT=RGAMH&mercado=S&entidad=>