



VIVIENDA ASEQUIBLE: APRENDIZAJES DESDE BARCELONA Y LONDRES

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

VIVIENDA ASEQUIBLE:

APRENDIZAJES DESDE
BARCELONA Y LONDRES

© Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable
CEDEUS

Autores

Luis Fuentes
Javier Ruiz Tagle
Felipe Valenzuela

Cómo citar este documento:

Fuentes, L. Ruiz Tagle, J y Valenzuela, F. (2020). *Vivienda Asequible: Aprendizajes desde Barcelona y Londres*. Documento para Política Pública N°6. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago.



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)
Primera edición,
Mayo 2020 / N°6

VIVIENDA ASEQUIBLE:

APRENDIZAJES
DESDE BARCELONA
Y LONDRES

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

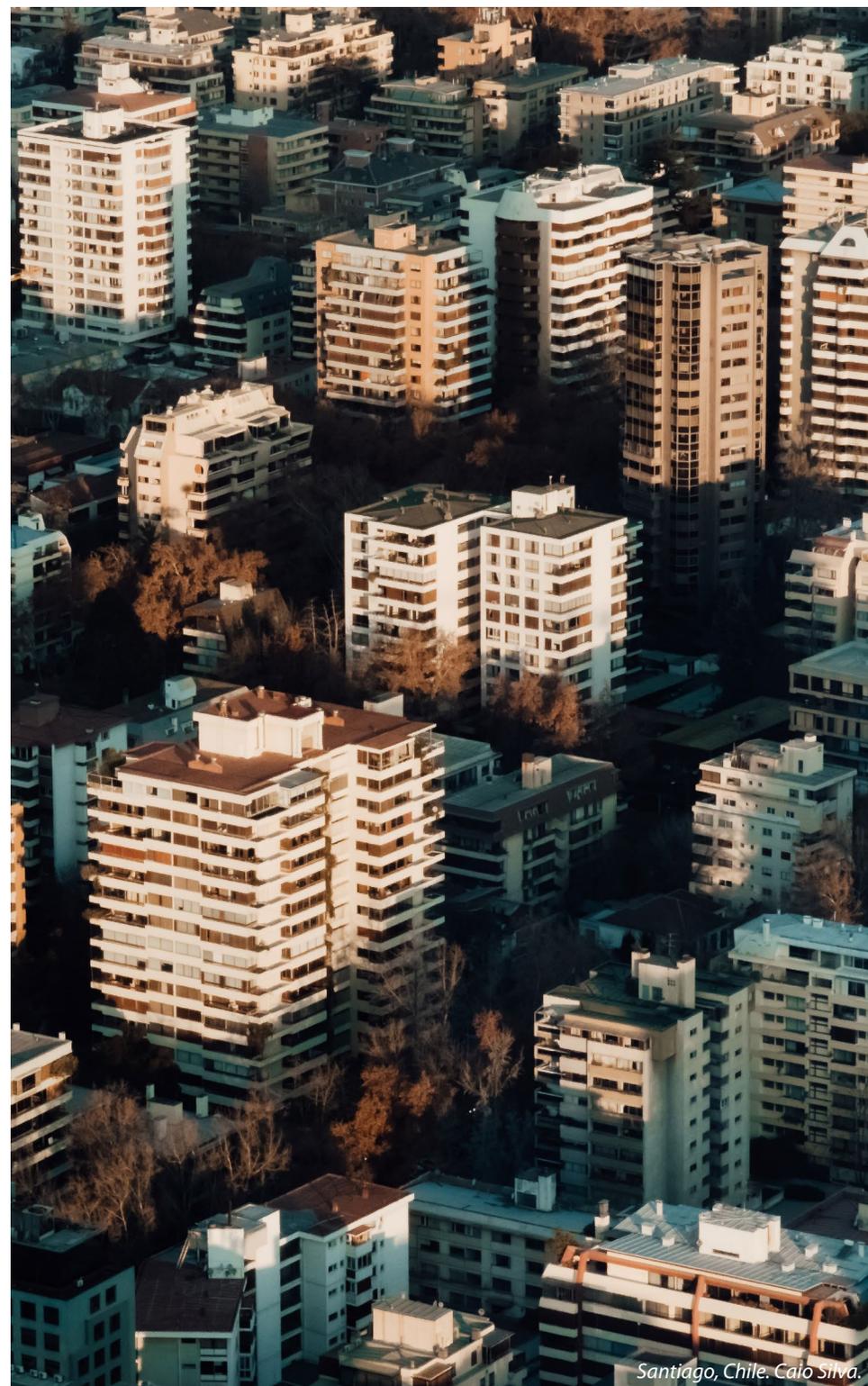
PUNTOS CENTRALES

Este documento presenta la experiencia reciente de Barcelona y Londres para nutrir la discusión sobre la implementación de una política de vivienda asequible en Chile. Los casos estudiados inducen a avanzar en la implementación de un modelo de vivienda en alquiler protegido.

INTRODUCCIÓN

Las dificultades para acceder a la vivienda en Chile se han acentuado en los últimos años, debido al aumento sostenido de los precios de compra y arriendo. Mientras las posibilidades de adquirir una vivienda en el mercado privado son cada vez más restringidas (IEUT-INCITI, 2018), las políticas habitacionales no han logrado revertir las dificultades, de manera que en los últimos años se ha observado un aumento del allegamiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2018) y un crecimiento de los campamentos (MINVU, 2019a).

Este problema no sólo se observa en Chile, sino que corresponde a una crisis global de inasequibilidad de la vivienda, donde sus precios suben mucho más rápido que los ingresos de los habitantes. Buscando orientar la discusión sobre políticas de vivienda asequible en Chile, en este documento se analiza la experiencia de dos ciudades que han desarrollado planes para asegurar el acceso a la vivienda para su población, en el contexto de reconocidas crisis habitacionales: Londres (Reino Unido) y Barcelona (España). Mientras el Reino Unido ha tenido tradicionalmente políticas orientadas a la vivienda social en arriendo, en España los programas se han focalizado más bien en la propiedad (Arends M & García-Almirall, 2014).



Santiago, Chile. Caio Silva.

ANTECEDENTES

Plan para el derecho a la vivienda de Barcelona (2016-2025)

Este Plan ha sido elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona (2016) con el objetivo de *“garantizar la función social de la vivienda y avanzar en la construcción de un servicio público en este ámbito que esté a la altura de las mejores prácticas de otras ciudades europeas”* (p.8). Dicho plan está basado en un enfoque de derechos, teniendo en cuenta que el derecho a una vivienda digna está consagrado en diferentes instrumentos y, por lo tanto, existe una obligación de abordarlo.

Desde el inicio de la crisis inmobiliaria y económica que afecta a España, se observa que las dificultades para acceder a la vivienda han aumentado, debido al desempleo, la precariedad laboral y la disminución de los ingresos. Por otra parte, el acceso a la vivienda está crecientemente limitado por la presión inmobiliaria asociada al turismo y a la industria de los alojamientos temporales (ej. Airbnb), lo que genera un aumento de los precios y motiva el desplazamiento de los arrendatarios de menores ingresos hacia fuera de la ciudad. Entre 2008 y 2015 aumentaron considerablemente los desalojos en Barcelona, por embargos a propietarios o alzas de precios a arrendatarios, sumando más de 35 mil casos. Así, la promoción de la vivienda asequible, denominada generalmente como Vivienda de Protección Oficial (VPO), ha estado orientada principalmente a la entrega en propiedad, con un porcentaje muy bajo

de vivienda pública en alquiler, en comparación con el resto de Europa (Arends M & García-Almirall, 2014). En este contexto, uno de los principales objetivos del Plan es aumentar el Parque de Vivienda Asequible, a través de una mayor provisión de VPO y de ayudas al alquiler.

Para el aumento de la VPO se ha reservado el 30% de las unidades de nuevos proyectos inmobiliarios residenciales para vivienda protegida, además de otorgar atribuciones para que el Ayuntamiento realice compras de terrenos y edificios de manera preferente¹. Junto con ello, el plan establece que el Patronato Municipal de Vivienda aumentará su producción habitacional para llegar a mil unidades por año, buscando destinar el 80% de las nuevas viviendas al alquiler, y el 20% restante en la modalidad de derecho de superficie. Esta modalidad implica adquirir una propiedad por un precio inferior al de mercado, pero por un período determinado de 75 años y manteniendo el suelo siempre en propiedad de la Administración (Ajuntament de Barcelona, 2020).

El alquiler social corresponde a un arriendo con precios máximos definidos, y para acceder a él los hogares deben inscribirse en el Registro de Solicitantes de Vivienda y acreditar un nivel de ingresos inferior a un límite establecido según el Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC). Además, existe un programa destinado especialmente a adultos mayores, a través de la llamada “vivienda dotacional para personas mayores” (Ajuntament de Barcelona, 2020).

Adicionalmente existen las denominadas “ayudas



Barcelona, España. George Kedenburg.

¹ https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/vivienda/acuerdo-entre-entidades-y-grupos-politicos-para-que-el-30-de-las-nuevas-viviendas-sean-protegidas-2-2_744446.html



Londres, Inglaterra. Arvydas Venckus.

al alquiler”, que corresponden a subvenciones que cubren una porción del precio entregadas a hogares que presentan dificultades para continuar pagando el alquiler de sus viviendas en el mercado privado. Existen programas destinados a hogares que mantienen deudas de alquiler o que se encuentran al día en sus pagos, pero tienen dificultades para mantenerlos. Los requisitos para acceder a estos beneficios implican la acreditación de un nivel de ingresos determinado según el IRSC, y se definen montos máximos para el valor de los alquileres y para la ayuda entregada.

Otra iniciativa para el mercado privado es la Bolsa de Vivienda de Alquiler de Barcelona, que ofrece garantías de pago y beneficios para la rehabilitación de las viviendas para incentivar que pongan sus propiedades en alquiler a través de esta modalidad, a precios por debajo del valor de mercado.

London Housing Strategy (2018)

Este plan ha sido elaborado por la Greater London Authority (2018), bajo la administración del alcalde Sadiq Khan, con el objetivo de enfrentar una reconocida crisis habitacional en la ciudad y permitir el acceso a una vivienda digna y asequible a todos los londinenses. Uno de sus principios es la valoración de la mezcla social que caracteriza a la ciudad, y que es considerada como un importante activo para su desarrollo: *“el éxito de Londres depende de que puedan vivir aquí personas de diferentes orígenes y niveles de ingresos”* (Greater London Authority, 2018, p. 12)

La crisis de vivienda que experimenta Londres es una de las mayores amenazas para el futuro de la ciudad, en un contexto marcado por procesos de gentrificación y desplazamiento en sus áreas centrales (Atkinson, 2000). Se reconoce que ser propietario está cada vez más fuera del alcance de la mayoría, mientras que la disponibilidad de vivienda asequible se ha reducido en los últimos años. Uno de los principales factores que ha incidido en esta disminución es la política *“Right to Buy”*, implementada desde 1980, que ha permitido la venta de más de 280 mil viviendas asequibles a sus arrendatarios. Ello ha implicado que entre 2007 y 2015, el porcentaje de nuevas viviendas asequibles disminuyó de 33% a 13%, lo que ha llevado a un aumento en la cantidad de hogares en espera por una vivienda, y a mayores niveles de hacinamiento en las viviendas sociales (Greater London Authority, 2018). Por otra parte, la evidencia muestra que no todos los esquemas disponibles son efectivamente asequibles para la mayoría, especialmente en los segmentos más pobres (Murphy & Baxter, 2017).

Para promover la vivienda asequible existen diferentes instrumentos, orientados tanto al alquiler como a la propiedad. Si bien no existe una definición de vivienda asequible (Murphy & Baxter, 2017), en general se entrega apoyo a hogares que no pueden satisfacer sus necesidades de vivienda a través del mercado. La elegibilidad se determina en relación con los ingresos y los precios de las viviendas en un determinado sector. El Plan impulsado por Londres pretende incentivar tres modelos de vivienda asequible: *Social Rent, London Living Rent, y Shared Ownership*.

Social Rent corresponde a vivienda pública entregada en arriendo a precios protegidos, y es la forma tradicional de acceso para los sectores de menores ingresos en el Reino Unido. El 22,5 % de los hogares de Londres vive en este tipo de viviendas (Murphy & Baxter, 2017), que son propiedad de las autoridades locales (de nivel municipal) o de algunos proveedores privados registrados, quienes deben seguir los estándares de arriendo establecidas a nivel nacional (Greater London Authority, 2016). Los gobiernos locales establecen sus propios procedimientos de selección de los beneficiarios, pero la legislación requiere que se prioricen ciertos grupos, como los que carecen de vivienda, viven en hacinamiento o son considerados vulnerables por otras razones. Los precios no representan necesariamente un porcentaje específico de los ingresos, pero son determinados por debajo del nivel de mercado, a través de una fórmula (Homes & Communities Agency, 2015) -administrada a nivel local- que ajusta los precios según el nivel de los salarios y el valor relativo de la propiedad en arriendo (Mayor of London, 2020; Murphy & Baxter, 2017).

London Living Rent es un producto habitacional intermedio, creado recientemente, que ofrece alquiler a hogares de ingresos medios mientras compran una vivienda definitiva. Se orienta a arrendatarios, tanto del sector privado como de *“social rent”*, que no tienen ahorros suficientes para comprar una vivienda en el sector y se espera que puedan ahorrar para transformarse en propietarios. Para ser elegibles, los hogares deben tener un ingreso anual inferior a 60 mil libras y ser capaces de ahorrar para comprar en un plazo de 10 años. Los precios son establecidos por los gobiernos locales, basándose en los niveles de salarios y precios de las viviendas a nivel local, y deben ser iguales o inferiores a un 80% del precio de mercado.

Por último, *London Shared Ownership* es un programa de acceso a la propiedad para hogares de ingresos medios, donde éstos compran una parte de la propiedad (entre 25% y 75%) a través de un crédito hipotecario, y luego pagan un alquiler proporcional y regulado por el resto de su valor, lo que resulta más barato que el pago de una hipoteca completa o de un alquiler en el mercado privado. Además, a lo largo del tiempo pueden subir o bajar su proporción de propiedad, comprando o vendiendo. Para ser elegibles por las autoridades locales, los hogares deben tener un ingreso igual o inferior a 90 mil libras anuales.

En general, las viviendas que forman parte de estos programas son destinadas especialmente a ser asequibles, lo que se busca mantener a perpetuidad, excepto en los casos acogidos al mencionado esquema *“Right to Buy”*. En ese sentido, no se trata de viviendas que estén disponibles también en el mercado privado. Para el arriendo en el mercado privado existen algunas ayudas, pero más bien asociadas a emergencias económicas por las que pueden atravesar las familias.

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En Chile, el concepto de vivienda asequible es poco utilizado. La política habitacional se ha centrado en la entrega de subsidios para la compra de vivienda, con un criterio de focalización que busca beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población. Así, no existen programas de vivienda social en alquiler (con la excepción de iniciativas puntuales de algunos municipios), a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, donde tienen una presencia relevante (Salvi Del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016).

Ante el crecimiento de la importancia del arriendo, y la búsqueda de mejores condiciones de localización que las ofrecidas por la vivienda social, en 2014 se implementó la primera política habitacional orientada al arriendo en Chile: el subsidio al arriendo DS 52. En su origen, este subsidio se presentaba como una solución habitacional transitoria, principalmente para hogares jóvenes, con la perspectiva de que pudieran acceder a una vivienda definitiva. Sin embargo, en los años siguientes se ampliaron los rangos de edad de los potenciales beneficiarios, y se incrementó también el plazo máximo de duración del subsidio (Link, Valenzuela, & Marín-Toro, 2019).

El subsidio se entrega a hogares que pertenecen al 70% más vulnerable de la población de acuerdo al Registro Social de Hogares. Se establece un requisito de precio máximo de arriendo mensual -entre 9,2 y 12 UF-, dependiendo de la comuna, y el Estado cubre una parte de ese valor, por un máximo cercano a las 3 UF mensuales. Entre 2014 y 2019 el subsidio de arriendo registró 64.325 postulaciones y se seleccionaron 44.190 beneficiarios (MINVU, 2019b). Sin embargo, solo 16.817

beneficiarios (el 38% de los seleccionados) ha podido utilizar efectivamente el subsidio, lo que corresponde apenas al 1,3% del total de hogares arrendatarios en el país.

Los problemas para hacer efectivo el subsidio se explican principalmente por la dificultad de encontrar viviendas cuyo valor de arriendo mensual esté dentro de los rangos de precios máximos establecidos. El subsidio al arriendo chileno se aplica en el mercado privado, sin establecer una regulación de los precios. Por lo tanto, al apoyar la demanda solo se contribuye a que los precios suban aún más. Entonces, no corresponde a una política de arriendo protegido, y se asimila más bien a las ayudas al alquiler que, tanto en Londres como en Barcelona, se aplican solo en situaciones de emergencia económica de las familias, para apoyar el pago de los arriendos y evitar su desalojo.

Respecto al arriendo protegido, se ha discutido recientemente la aplicación de una política en este sentido y se han estudiado algunas experiencias para la administración de inmuebles destinados al arriendo asequible (Centro de Políticas Públicas UC, 2018). Por otra parte, se han realizado algunas experiencias innovadoras de proyectos de vivienda social en arriendo (a través del modelo conocido como *“inmobiliaria popular”*), que se desarrollan en Recoleta, Independencia y Santiago. Sin embargo, pese a que en 2017 y 2018 existió un mecanismo ofrecido por el MINVU para incorporar estos proyectos (Link et al., 2019), ello no se ha traducido aún en la elaboración de una política de vivienda de arriendo protegido.



Santiago, Chile. Fran Onell.

RECOMENDACIONES

Si bien históricamente las experiencias de Barcelona y Londres han sido diferentes en la manera de abordar el acceso a la vivienda, frente a la situación de crisis habitacional que ambas ciudades viven es posible identificar algunos elementos en común que pueden ser considerados en modificaciones a las políticas habitacionales chilenas orientadas a la vivienda asequible.

En primer lugar, en ambos casos se reconoce la necesidad de promover con fuerza la vivienda asequible y de recuperar para ello el rol del sector público, luego de que -en las últimas décadas- el mercado ganara terreno respecto a la oferta habitacional. En este sentido, se pretende que los modelos de alquiler protegido continúen vigentes (especialmente en Londres) y, se busquen maneras de fomentarlos, lo que podría ser replicado en el caso chileno. Por lo tanto, algunas iniciativas que se podrían instalar en Chile serían: i) creación de un modelo de vivienda asequible ofrecida en arriendo, a precios protegidos; ii) cuotas de vivienda social en todos los proyectos inmobiliarios; iii) incorporación de oferta privada a través de una bolsa de alquiler, en que se ofrecen ciertas garantías a los propietarios para que pongan sus viviendas en arriendo a precios asequibles.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta la relación entre los planes de vivienda y las atribuciones que tienen los gobiernos metropolitanos de Barcelona y Londres para desarrollar herramientas de planificación, gestión de suelo y coordinación de iniciativas de inversión que le den sustento a estos planes. En Chile

no existen planes de vivienda a escala de ciudad y la política habitacional se desarrolla sectorialmente desde el nivel central, lo que puede dificultar la aplicabilidad de una política de vivienda asequible con oferta pública. Algunas iniciativas que se podrían desarrollar al respecto son: i) mayores atribuciones de gestión de suelo a nivel metropolitano para poner a disposición terrenos para vivienda en alquiler protegido; ii) capacidad de sancionar edificios en desuso para fomentar su reconversión en vivienda, y iii) incluir en la provisión de vivienda a otros actores públicos como los gobiernos municipales.

Las crecientes dificultades para acceder a la vivienda en Chile representan un problema urgente, especialmente en el contexto del "estallido social" y sus importantes raíces urbanas. En este escenario, es necesario explorar iniciativas innovadoras para fomentar la vivienda asequible, que permitan contrarrestar los efectos de la segregación y la exclusión producidos por el mercado. Es de esperar que, dada la urgencia del problema, exista la voluntad política necesaria para enfrentar este desafío.

REFERENCIAS

Ajuntament de Barcelona. (2016). *Plan para el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. Recuperado de https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/plan_por_el_derecho_a_la_vivienda_resumen_ejecutivo_0.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2020). *Vivienda [sitio web]*. Recuperado de <https://habitatge.barcelona/es>

Arends M, L. N., & García-Almirall, P. (2014). *Una visión comparada de la vivienda social en Europa*. El caso de Barcelona y Londres. *Architecture, City and Environment*, 9(26), 177–200. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3690>

Atkinson, R. (2000). *The hidden costs of gentrification: Displacement in central London*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 15(4), 307–326. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41107148>

Centro de Políticas Públicas UC. (2018). *Estudio comparado de experiencias internacionales sobre administración de bienes inmuebles para arriendo*. Santiago: UC.

Greater London Authority. (2016). *Homes for Londoners. Affordable homes programme 2016-21*. Funding Guidance. Londres: GLA.

Greater London Authority. (2018). *London Housing Strategy*. Recuperado de https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2018_lhs_london_housing_strategy.pdf

Homes & Communities Agency. (2015). *Rent standard guidance*. Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419271/Rent_Standard_Guidance_2015.pdf

IEUT-INCITI. (2018). *La mitad de los hogares de Santiago no puede comprar viviendas nuevas*. Recuperado de <http://estudiosurbanos.uc.cl/comunicacion/noticias-y-actividades/4025-luis-fuentes-y-ricardo-truffello-en-la-tercera-la-mitad-de-los-hogares-de-santiago-no-puede-comprar-viviendas-nuevas>

Link, F., Valenzuela, F., & Marín-Toro, A. (2019). *Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social*. *Temas de la Agenda Pública*, Centro de Políticas Públicas UC, 14(114), 1–18.

Mayor of London. (2020). *Homes for Londoners*. Recuperado de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/homes-londoners>

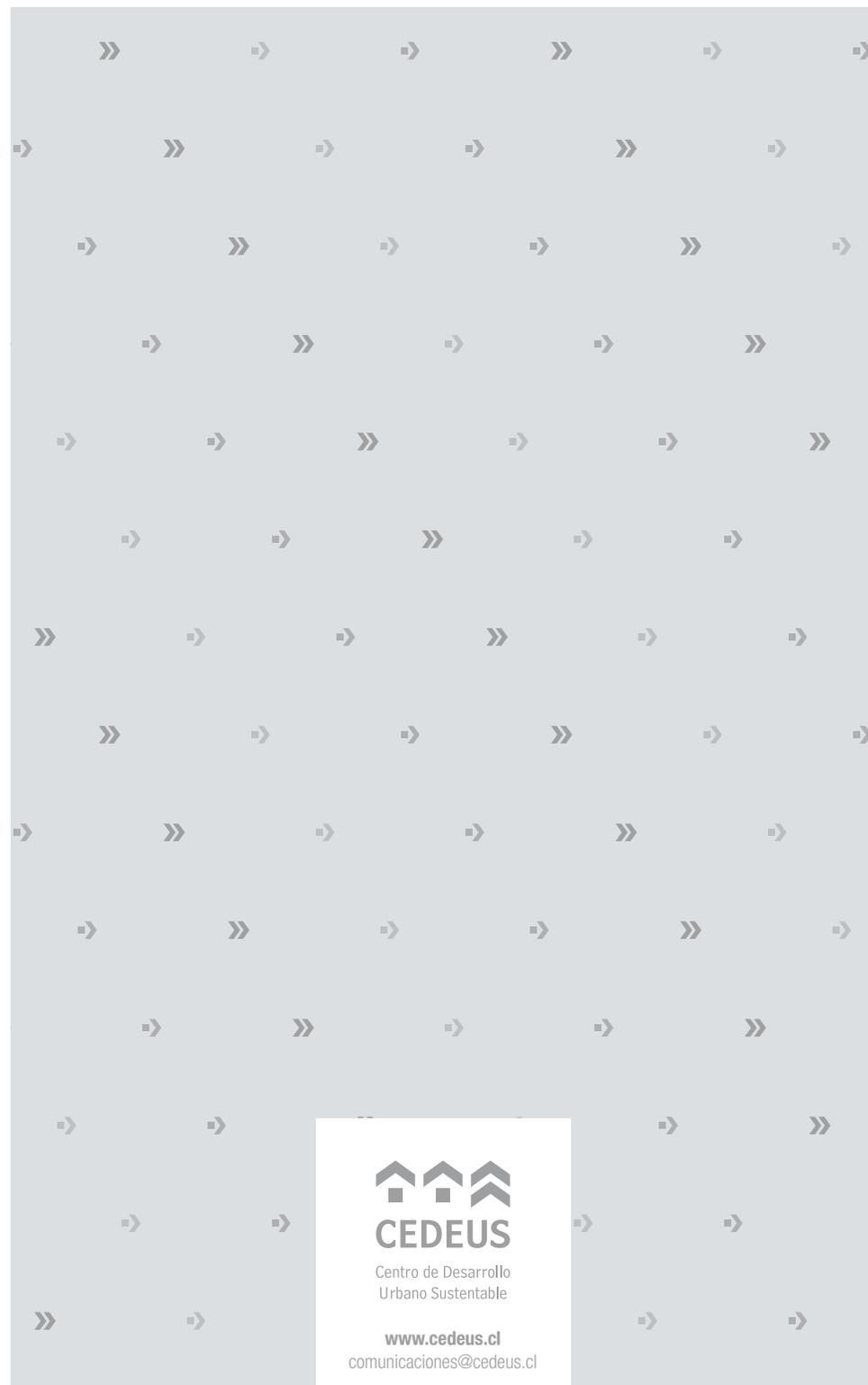
Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Síntesis de resultados Vivienda y Entorno*. Encuesta CASEN 2017. Santiago: MDS.

MINVU. (2019a). *Catastro Nacional de Campamentos*. Santiago: MINVU.

MINVU. (2019b). *Postulaciones, postulantes, postulaciones beneficiadas y pagados del programa de arriendo (DS52) [base de datos]*. Recuperado de <https://bit.ly/2Oxli7r>

Murphy, L., & Baxter, D. (2017). *Priced Out? The affordability crisis in London*. Institute for Public Policy Research. Recuperado de <https://www.ippr.org/files/2017-09/priced-out-170918.pdf>

Salvi Del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016). *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 176.



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

www.cedeus.cl
comunicaciones@cedeus.cl