Sistema de subsidios habitacionales

El ahorro y las postulaciones por programas como aspectos a fortalecer.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3160

Nº SUP: 125637

Resumen

A solicitud del requirente se revisan las exigencias de ahorro y mecanismos de postulación a los programas habitacionales, en tanto se observa en ellos alguna dificultad para los postulantes en el proceso de subsidio habitacional, según solicitud.

De la revisión de los antecedentes se señalan las siguientes observaciones:

Respecto del ahorro:

Se revisan antecedentes que dan cuenta de la importancia del ahorro en el proceso de acceso a la vivienda; la caracterización del ahorro en Chile; remuneraciones los hogares y la valoración del ahorro en los programas habitacionales. Se observan los siguientes aspectos perfeccionables:

a) Desde el punto de vista de los montos, y para evitar que esto sea una barrera de ingreso para determinadas población, podría estudiarse formas de calcular los ahorros exigidos en relación a los ingresos del hogar postulante en determinados periodos de tiempo.
b) Asignar puntajes a la periodicidad y monto de los depósitos incentivando el ahorro como mecanismo para un bien de tanta relevancia como la vivienda.
c) Premiar la antigüedad y frecuencia del ahorro con lo que se consiguió un monto mayor más que solo el monto.
d) Ampliar al máximo los plazos para que las familias puedan completar el ahorro, si han cumplido con condiciones de frecuencia y monto, incluso hasta el momento de la entrega de la vivienda. (Esto considerando que los montos del ahorro no son los de mayor peso dentro del presupuesto de una obra y podrían ser cancelados en los pagos finales.

Respecto del sistema de postulación:
Se revisa el sistema de estimación de demanda y de necesidades de vivienda del Reino Unido, en que se destaca la necesidad de no solo estimar la demanda potencial de viviendas, análogo al cálculo del déficit habitacional pero considerando corrección por la accesibilidad de las viviendas, sino también de caracterizar quienes lo hacen y cuáles son sus necesidades específicas a objeto de construir una oferta adecuada. En este sentido, el proceso de postulación a los programas habitacionales podría ser un mecanismo de caracterización de la demanda y de su localización.

Finalmente se señala que el proyecto de ley sobre Integración Social y Urbana (Boletín 12288-14), actualmente en segundo trámite, podría ser un espacio de consideración de estos aspectos.

Introducción

El sistema de acceso a la vivienda en propiedad en Chile se encuentra estructurado a través de distintos programas habitacionales que ofrecen alternativas de soluciones habitacionales a distintos grupos que conforman la población, acorde a su capacidad económica, vulnerabilidad y localización.

Estos son:

- Sistema Integrado de Subsidio Habitacional. DS N°11 de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Programa fondo solidario de elección de vivienda. DS N°49 de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Sistema Integrado de Subsidio Habitacional. DS N°19 de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Programa de Habitabilidad Rural. DS N°10 de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Cada uno de ellos se basa en un aporte del beneficiario (ahorro), un subsidio del Estado (que en los casos de la población de mayor vulnerabilidad es la principal fuente de financiamiento) y un crédito en el sistema financiero, en aquellos casos en que esto es posible. Adicionalmente, se pueden considerar otros aportes que el beneficiario o el grupo de beneficiarios, en el caso de las postulaciones colectivas,

pueden agregar; así como subsidios adicionales contemplados en los distintos programas en base a alguna condición específica como discapacidad u otra.

Adicionalmente existe el subsidio de arrendamiento con compromiso de compraventa (leasing habitacional) que no exige ahorro previo pero cuyas condiciones son diferentes y no comparables con el resto de los programas.

En este contexto se plantean dos cuestiones de preocupación del solicitante en relación a los programas habitacionales señalados:

1. El ahorro ha sido entendido a lo largo del tiempo como parte del sistema habitacional, y como una forma de comprometer la participación de las familias en el proceso colectivo de postulación a un subsidio. Sin embargo, principalmente en aquellos contextos en que la postulación es individual, las familias recurren otras estrategias para cumplir este compromiso como vender algunos activos o endeudarse. Ante esta situación se plantea la necesidad de explorar medidas posibles que pudieran mitigar esta situación, sin perder el sentido asignado al ahorro.

2. Una segunda preocupación dice relación con la existencia de "listas de postulación" independientes para cada programa, lo que limita por una parte el conocimiento del total de postulantes posibles, como cuantificación y caracterización de la demanda, y por otra parte, la posibilidad de que el postulante previamente calificado explore otras opciones del sistema, principalmente en términos territoriales, en sectores rurales o en otras comunas.

Algunos antecedentes sobre el ahorro

En el año 2000, un estudio que comparaba los subsidios habitacionales a la demanda en distintos países, exploró la situación del ahorro como uno de los elementos de cotejo. Revisada la situación de Chile, Costa Rica y Colombia, señala que el ahorro es un requisito aplicado en todos los países señalados y que es evaluado como una exigencia razonable, salvo para aquellos sectores de la población con situaciones de indigencia o pobreza crítica. También destacan la importancia del ahorro como evidencia de compromiso de los postulantes y sus familias por acceder a la vivienda.

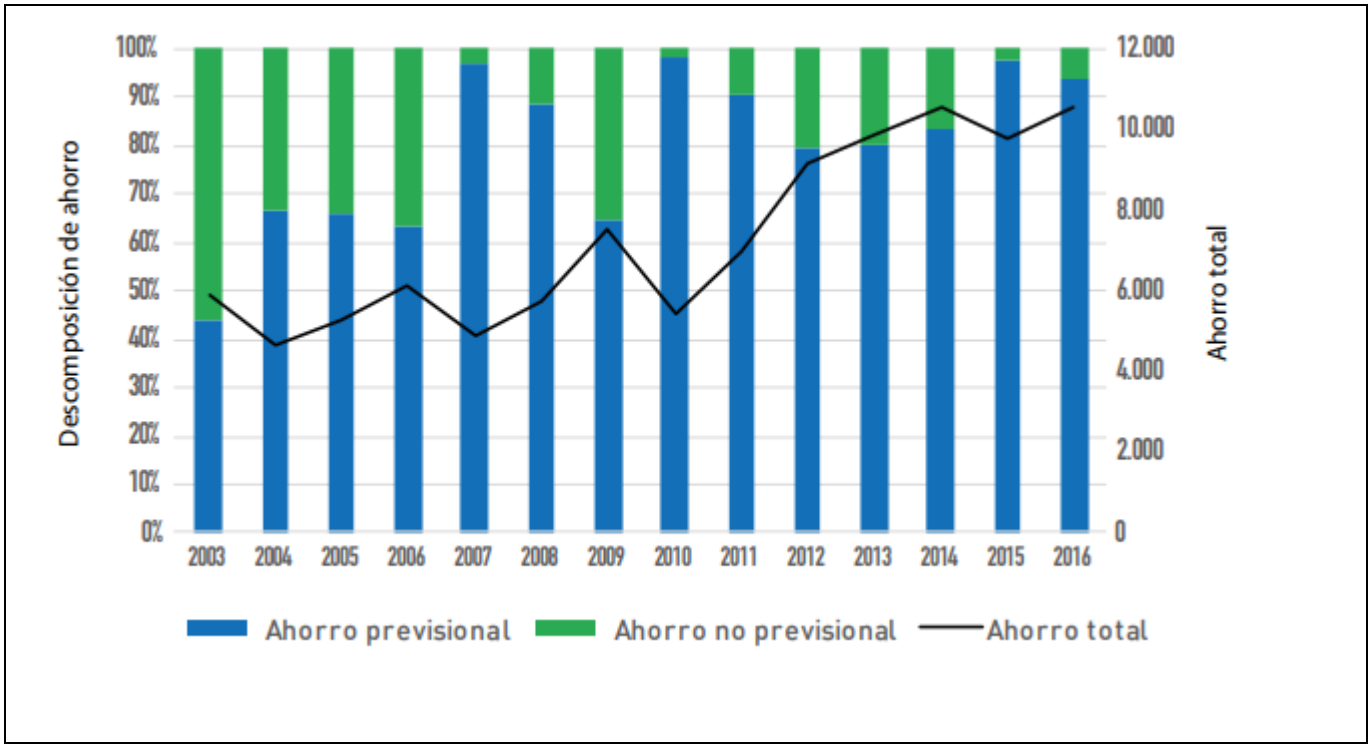
En el mismo sentido destaca la experiencia nacional relacionada con la protección de los ahorros de la inflación, y la sujeción a un plan de ahorro, siendo estos elementos factores de puntaje en la postulación y por lo tanto de priorización en la obtención del subsidio; pero advierte el riesgo que esto provoque que familias de bajos ingresos queden rezagadas de este proceso.

Otra información relevante, un estudio de la Superintendencia de Instituciones Financieras (SBIF) del año 2018 "Informe Ahorro a Plazo en el Sistema Bancario 2017"[1] da cuenta de la disminución del ahorro como practica en el contexto nacional. Precisa que el ahorro esta poco extendido en el país, siendo la principal forma de ahorro el previsional (que es obligatorio y no tiene liquidez) y que en general los instrumentos de ahorro disponibles son de poco uso. Señala también que el uso del ahorro

[1] Disponible en https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11980.pdf (Junio 2020)

para enfrentar contingencias, así como financiar bienes durables, como la vivienda, se ha reducido en los últimos años.

Figura N° 1: Composición de los flujos de ahorro de los hogares en Chile



Fuente: Informe Ahorro a Plazo en el Sistema Bancario 2017. Banco Central de Chile

Citan otras fuentes como la Encuesta Casen 2011 y la Encuesta Financiera de Hogares del Banco Central de Chile 2014 para constatar que la tenencia de ahorro es limitada y la cobertura y propensión marginal a ahorrar es creciente con el ingreso, pero solo a partir de un tramo especifico de renta.

En la caracterización del ahorro se señala que las cuentas de ahorro, bancarias y en Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) presentan saldo promedios de 21.000 pesos y quienes acceden a este tipo de productos no desarrollan prácticas activas de ahorro. Ejemplifican señalando que en el caso de las cuentas de ahorro a plazo, el 10% mantiene saldos inferiores a 500 pesos, el 20% inferiores a 2.000 pesos y el 50% inferiores a 21.000 pesos.

Sobre las cuentas de ahorro para la vivienda se señala la existencia de 3.291.871 cuentas de ahorro para la vivienda, con un total de $796.663.000 y con una mediana de $24.200 en cada cuenta. Se describe que los tenedores de las cuentas son principalmente mujeres con un 60,2% de ellas y con una mediana de 25.500 pesos en ellas. Además el 97,5% de las cuentas se encuentran en instituciones bancarias, y en un 85,2% de los casos no corresponden a giro comercial.

Respecto de la edad de los ahorradores, las cifras dan cuenta de la siguiente información:

Tabla N°1: Relación entre el número de personas, el monto promedio y la mediana.

Edad	Personas (%)	Montos (%)	Medianas de ahorro
Menos de 30	11,6	15,1	31.000
Entre 30 y 35 años	13,2	14,9	20.000
Entre 35 y 40 años	12,6	12,8	19.400
Entre 40 y 45 años	11,0	10,9	20.500
Entre 45 y 50 años	10,0	9,7	22.200
Entre 50 y 55 años	9,3	9,0	25.200
Entre 55 y 60 años	7,9	7,6	27.900
Entre 60 y 65 años	6,1	5,8	30.300
Mayor de 65 años	13,3	9,8	30.000

Fuente: Informe Ahorro a Plazo en el Sistema Bancario 2017. Banco Central de Chile

Se observa que los menos de 45 años concentran un 58,4% de las personas con este tipo de cuentas, y que los montos decrecen con la edad con excepción de los mayores de 60 años. Esto podría explicarse relacionado con el ciclo vital de las familias.

Tabla N°2: Sobre el ahorro y las remuneraciones se observó lo siguiente:

Ingreso	Personas (%)	Montos (%)	Medianas de ahorro
Inferior a 250.000 pesos	18,0	16,2	28.600
Entre 250.000 pesos y 400.000 pesos	18,1	17,9	24.600
Entre 400.000 pesos y 500.000 pesos	7,0	7,8	22.600
Entre 500.000 pesos y 600.000 pesos	5,4	6,3	21.900
Entre 600.000 pesos y 750.000 pesos	6,8	7,6	20.000
Entre 750.000 pesos y 1.000.000 pesos	4,6	6,4	23.400
Entre 1.000.000 pesos y 1.200.000 pesos	1,9	2,6	24.400

Ingreso	Personas (%)	Montos (%)	Medianas de ahorro
Entre 1.200.000 pesos y 1.700.000 pesos	2,2	2,9	25.100
Entre 1.700.000 pesos y 2.600.000 pesos	1.3	1.5	26.600
2.600.000 o mas	1.9	1.9	25.400

Fuente: Informe Ahorro a Plazo en el Sistema Bancario 2017. Banco Central de Chile

Da cuenta que este tipo de instrumentos es de menor interés de los grupos de mayores recursos, el 34,1% de quienes tiene este tipo de cuentas gana menos de 400.000 pesos.

Finalmente, un tercer aspecto a considerar es el monto de las remuneraciones de las personas. Según el informe Los Verdaderos Sueldos de Chile. Panorama Actual del Valor de la Fuerza de Trabajo Usando la ESI 2018[2], se caracteriza la situación de las remuneraciones en Chile con las siguientes conclusiones:

a. El 50 % de los trabajadores chilenos gana menos de $400.000 y prácticamente 7 de cada 10 trabajadores menos de $550.000 líquidos. Sólo el 20,2 % gana más de $750.000 líquidos.

b. En las regiones de Coquimbo, Libertador O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Arica y Parinacota y Ñuble se observa que el 70 % de los ocupados/as percibe menos de $500 mil.

c. En 21 de las 33 grandes ciudades chilenas informadas, la mediana no supera los $400 mil, en 11 se ubica entre $400 mil y $500 mil, y solo en Calama se supera los $500 mil, llegando a los $800 mil.

d. En noviembre de 2018, la línea de la pobreza por ingresos en Chile para un hogar promedio de 4 personas, era de $430.763.

e. El 57 % del total de ocupados en Chile, no podría sacar a una familia promedio de la pobreza (64 % en el caso de las mujeres y 52 % para los hombres) y 51 % de los asalariados privados que trabajan jornada completa se encuentra en igual situación, lo cual da cuenta de los elevados niveles de precariedad que existen en el mundo del trabajo.

f. Según los datos del XXIV Informe de Deuda Personal Universidad San Sebastián - Equifax, en marzo de 2019, en Chile se registraron 4,6 millones de deudores morosos. El monto promedio de la morosidad es de $1.754.525. Además, según los datos de la última Encuesta de Presupuestos Familiares (VIII EPF) del INE, más del 70 % de los hogares está endeudado.

g. Según esta última fuente, se estima que en Chile más de 11 millones de personas están endeudadas, lo que equivale a más del 80% de los mayores de 18 años, de las cuales, 4,6 millones están morosos, vale decir, ni siquiera pueden pagar las deudas que han contraído.

[2] Duran y Kremerman. 2019. Fundación Sol. Disponible en http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2020/05/VS-NESI-2018-v3-1.pdf

Específicamente, el número de deudores morosos entre marzo de 2012 y marzo de 2019 pasó de 1.390.127 a 4.604.770. El monto promedio de la morosidad es de $1.754.525.

Un último aspecto a revisar es el valor que se le asigna en el proceso de postulación al ahorro como monto y como saldo en el tiempo. Por una parte, disponer del instrumento de ahorro y del ahorro mínimo es un factor excluyente en los procedimientos de postulación de todos los programas como se observa en el anexo.

En el caso del Programa Sistema Integrado de Subsidio Habitacional DS N°1, el ahorro mínimo exigido es de 30 UF (en valores de 30 de junio de 2018 equivalía a $814.763 (Valor UF 27.158,77)) lo que implica un ahorro mensual de $33.948 durante 24 meses, tiempo considerado con puntaje por permanencia del ahorro. En valores actualizados el monto de la UF es de 28.696,42 y el monto del ahorro equivale a $860.893.

Un ejemplo de los factores de puntaje para la obtención del subsidio son los siguientes:

Tabla N° 3: Puntajes base y adicionales del Programa Integrado de Subsidio DSN°1.

Factor de puntaje	Puntaje base y adicionales
Grupo Familiar	40 puntos por cada integrante del grupo familiar, más los siguientes puntajes que correspondan: • 35 puntos adicionales se el postulante es madre o padre soltero, divorciado o viudo que tenga a su cargo hijos de hasta 24 años. • 30 puntos adicionales por cada menor de hasta 5 años. • 20 puntos adicionales por cada menor entre 6 y hasta 18 años de edad. • 30 puntos adicionales por cada miembro del Núcleo Familiar Declarado, incluido el postulante que estuviere inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad • 150 puntos adicionales como postulante, si éste tuviese 60 o más años de edad. • 30 puntos adicionales por cada integrante del núcleo familiar declarado, excluido el postulante, que tuviese 60 o más años de edad. • 300 puntos si el postulante o su cónyuge invoca su condición de persona reconocida como víctima en el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, designada por DS Nº 1.040, de Interior, de 2003, o por la Comisión Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, a que se refiere el artículo 3º transitorio de la ley Nº 20.405. • 50 puntos adicionales como postulante, en caso que éste o su cónyuge hubiesen sido propietarios de una vivienda que resultó destruida o inhabitable. • 20 puntos por cada integrante del núcleo familiar que acredite haber cumplido efectivamente con su Servicio Militar. • 40 puntos adicionales por cada integrante del grupo familiar que acredite ser voluntario Activo del Cuerpo de Bomberos • 40 puntos adicionales si el postulante o su cónyuge, o conviviente civil, que son funcionarios de Gendarmería de Chile.

<table>
<tr><th>Factor de puntaje</th><th>Puntaje base y adicionales</th></tr>
<tr><td>Vulnerabilidad habitacional</td><td>
<table>
<tr><th>Índice de hacinamiento</th><th>Puntaje</th></tr>
<tr><td>Hasta 2</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Más de 2 y hasta 2,5</td><td>45</td></tr>
<tr><td>Más de 2,5 y hasta 3</td><td>90</td></tr>
<tr><td>Más de 3 y hasta 3,5</td><td>135</td></tr>
<tr><td>Más de 3,5</td><td>270</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Monto del ahorro</td><td>

Cuatro puntos por cada U.F. que exceda el ahorro mínimo exigido para postular y que no supere las 100 U.F.2
Dos puntos por cada U.F. que exceda de 100 U.F. y no supere las 150 U.F.
Un punto por cada U.F. que exceda de 150 U.F. y no supere las 200 U.F.
Cinco centésimas (0,05) puntos por cada U.F. que exceda de 200 U.F.

</td></tr>
<tr><td>Permanencia y constancia del ahorro</td><td>20 puntos por cada semestre en que se cumpla que:

El saldo medio semestral previo a la postulación es igual o superior al 75% del saldo registrado en la cuenta al momento de la postulación.
El saldo medio semestral previo al antes señalado es igual o superior al 50% del saldo registrado en la cuenta al momento de la postulación.
El saldo medio semestral previo al antes señalado es igual o superior al 25% del saldo registrado en la cuenta al momento de la postulación.
El saldo medio semestral previo al antes señalado es igual o superior al 12,5% del saldo registrado en la cuenta al momento de la postulación.

</td></tr>
<tr><td>Antigüedad de la postulación</td><td>20 puntos si el postulante hábil no hubiese resultado seleccionado en uno o más llamados a postulación en que hubiere participado.

40 puntos por cada 12 meses de copago de renta correspondientes al Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda normado por el D.S. Nº 52 (V. y U), de 2013</td></tr>
</table>

Fuente: Decreto N°1 de 2011.

Se observa que de los 4 factores que entregan puntaje, solo el ahorro es uno cuyo cumplimiento queda bajo la responsabilidad del postulante. Cumplido el monto mínimo, se premia con puntaje el monto del ahorro, duplicando el ahorro podría incrementarse el puntaje en 150 puntos.

En el caso de la antigüedad, solo se entrega puntaje por la antigüedad de los últimos dos años, y el máximo puntaje posible es de 80 puntos.

En otro programa como el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, DS N°49 de 2011. Este programa está destinado a sectores de mayor vulnerabilidad y el ahorro exigido es de 10 UF equivalente a 271.588 a junio de 2018 y a 286.964 a junio 2020.

Los factores de puntaje son los siguientes:

Tabla N° 4: Puntajes base y adicionales del Programa Integrado de Subsidio DSN°1.

<table>
<tr><th>Factor de puntaje</th><th>Puntaje base y adicionales</th></tr>
<tr><td>Grupo Familiar</td><td>50 puntos por cada uno de los integrantes del grupo familiar señalado en la Declaración de Núcleo Familiar, incluidos el conviviente civil y el conviviente.
40 puntos adicionales por cada menor entre 6 y hasta 18 años de edad, integrantes del núcleo familiar identificado en la Declaración de Núcleo.
50 puntos adicionales por cada menor de hasta 5 años de edad.
100 puntos adicionales por cada miembro integrante del Núcleo Familiar declarado que tuviese 60 o más años de edad.
40 puntos adicionales por cada integrante del núcleo familiar que acredite ser voluntario activo del Cuerpo de Bomberos.
20 puntos por cada integrante del núcleo familiar que haya cumplido efectivamente con su Servicio Militar.
40 puntos adicionales si el postulante o su cónyuge, o conviviente civil, pertenecen a Gendarmería de Chile.
Para el puntaje final de este factor, se sumarán los puntos mencionados anteriormente, no pudiendo este puntaje ser mayor a 600 puntos.</td></tr>
<tr><td>Vulnerabilidad habitacional</td><td>Hacinamiento:
<table>
<tr><th>Índice de Hacinamiento</th><th>Puntaje</th></tr>
<tr><td>Menor que 2,5</td><td>0</td></tr>
<tr><td>Entre 2,5 y menor que 5</td><td>140</td></tr>
<tr><td>5 o más</td><td>280</td></tr>
</table>
Tipo de vivienda
<table>
<tr><th>Tipo de Vivienda (indicador)</th><th>Puntaje</th></tr>
<tr><td>Casa con piso de tierra</td><td rowspan="5">140</td></tr>
<tr><td>Pieza dentro de la vivienda</td></tr>
<tr><td>Mejora, mediagua</td></tr>
<tr><td>Rancho, ruca o choza</td></tr>
<tr><td>Vivienda de desecho</td></tr>
</table>
Distribución de agua
<table>
<tr><th>Distribución de agua</th><th>Puntaje</th></tr>
<tr><td>Con llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda</td><td rowspan="2">30</td></tr>
<tr><td>No tiene sistema de agua potable, acarrea el agua</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>Factor de puntaje</th><th>Puntaje base y adicionales</th></tr>
<tr><td></td><td>Sistema de baño
<table>
<tr><th>Sistema de baño</th><th>Puntaje</th></tr>
<tr><td>Cajón, letrina o WC sobre pozo negro, acequia, canal u otro sistema</td><td rowspan="2">30</td></tr>
<tr><td>No tiene sistema de baño</td></tr>
<tr><td>WC conectado a alcantarillado o Fosa séptica</td><td>0</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Permanencia y constancia del ahorro</td><td>• 1 punto por cada mes de antigüedad del instrumento para mantener y acreditar el ahorro, contados desde el mes de apertura del citado instrumento hasta el mes de inicio del proceso de selección, con un máximo de 40 puntos.
• 10 puntos si el promedio del saldo medio mensual del semestre previo al ingreso de los antecedentes de la postulación, es igual o superior al 12,5% del saldo acreditado en dicho momento.</td></tr>
<tr><td>Antigüedad de la postulación</td><td>Individual: 40 puntos por cada postulación en que no haya sido seleccionado, con un máximo de 160 puntos, en llamados a concurso regulados por el presente reglamento u otros llamados a postulación habitacional efectuados por el MINVU destinados a la obtención de una vivienda.

Colectiva: 80 puntos por cada postulación de cada integrante del Comité postulante en que no haya sido seleccionado, en llamados a concurso regulados por el presente reglamento u otros llamados a postulación habitacional efectuados por el MINVU destinados a la obtención de una vivienda, con un máximo de 160 puntos por cada postulante.</td></tr>
<tr><td>Condiciones especiales de vulnerabilidad:</td><td>300 puntos adicionales por cada miembro del núcleo familiar declarado que estuviere inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad. Adicionalmente, en esta situación el núcleo familiar postulante recibirá una bonificación del 50% de la sumatoria de los puntajes obtenidos en los factores señalados en las letras a), b), c) y d) precedentes.

600 puntos si el postulante o su cónyuge o conviviente civil invoca su condición de persona reconocida como víctima en el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, o por la Comisión Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Adicionalmente el núcleo familiar postulante recibirá una bonificación del 50% de la sumatoria de los puntajes obtenidos en los factores señalados en las letras a), b), c) y d) precedentes.

150 puntos adicionales, si el postulante es madre o padre soltero, divorciado o viudo que tenga a su cargo hijos de hasta 24 años, incluidos los que cumplan 25 en el año calendario del llamado, que vivan con él y a sus expensas, lo que se deberá acreditar con una declaración jurada simple. No se otorgará este puntaje si en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica vigente, se identifique al postulante con cónyuge, conviviente civil o conviviente.</td></tr>
</table>

Fuente: Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, DS N°49 de 2011

Se puede constatar que, en este caso, no hay incentivos a mayores montos de ahorro en concordancia con la vulnerabilidad del grupo postulante, pero se incentiva principalmente la antigüedad del instrumentos de ahorro, más que la periodicidad del monto.

De los antecedentes revisados, se pueden señalar los siguientes aspectos en que el ahorro habitacional podría ser perfeccionado:

1. Desde el punto de vista de los montos, y para evitar que esto sea una barrera de ingreso para determinadas población, podría estudiarse formas de calcular los ahorros exigidos en relación a los ingresos del hogar postulante en determinados periodos de tiempo.

2. Asignar puntajes a la periodicidad y monto de los depósitos incentivando el ahorro como mecanismo para un bien de tanta relevancia como la vivienda.

3. Premiar la antigüedad y frecuencia del ahorro con lo que se consiguió un monto mayor más que solo el monto.

4. Ampliar al máximo los plazos para que las familias puedan completar el ahorro, si han cumplido con condiciones de frecuencia y monto, incluso hasta el momento de la entrega de la vivienda. (Esto considerando que los montos del ahorro no son los de mayor peso dentro del presupuesto de una obra y podrían ser cancelados en los pagos finales).

Respecto del sistema de postulación por programa habitacional

El reciente fenómeno de trasformación de la vivienda en un bien económico, el aumento de los precios y la escasez de vivienda accesible ha provocado que el acceso a una vivienda sea aún más difícil. Ante esto surge la necesidad de desarrollar otras estrategias por los Estados y gobiernos locales para abordar esta situación, y eso hace necesario disponer de mejor y más precisa información sobre la demanda habitacional.
El modelo nacional dispone de metodologías para el cálculo del déficit habitacional es sus distintas expresiones, cuantitativo y cualitativo, y a través de dicha información se estima las necesidades habitacionales de la población. Por otra parte cada programa realiza llamados establecidos en un calendario al efecto, con subsidios disponibles para aplicar y acceder a su vivienda.

En este contexto se releva la importancia de encontrar adecuados sistemas de visibilización de la demanda habitacional y sus características, que permitan la oferta de soluciones acordes a tales necesidades.

En el caso del Reino Unido, en marzo de 2020 se publicó el documento “Abordar la falta de oferta de vivienda en Inglaterra”[3] Allí se da cuenta que no existe, en dicho país, una definición estricta de

[3] Barton y Wilson, 2020. Briefing Paper Library House Of Commons
Tackling the under-supply of housing in England https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7671/CBP-7671.pdf

necesidades de vivienda y de manera general se entiende que “es la cantidad de viviendas requeridas para que todos los hogares vivan en alojamientos que cumplen un determinado estándar normativo”.

Sin embargo explicitan que las necesidades de vivienda son diferentes a las demandas por vivienda, en estas últimas se suman factores como el precio de la vivienda, la calidad y cantidad de las mismas y su localización mediado por la capacidad de pago; las primeras, las necesidades pueden ser estimadas por el crecimiento de hogares proyectados, sin embargo, las segundas están sujetas a muchas otras variables, muchos hogares ocupan más espacio o más de una vivienda, en tanto muchos lo hacen en alojamientos inadecuados o superpoblados. De la misma forma, la disponibilidad de pago de cada quien y el mercado inmobiliario, cual sea este, moldean esta relación.

Ante esto, en el caso del Reino Unido, para el cálculo de la demanda se optó por un formula de carácter territorial que considera las necesidades en un determinado contexto denominado Método estándar para evaluar la necesidad de vivienda local. Este método utiliza una fórmula para identificar la cantidad mínima de hogares que se espera planificar considerando el crecimiento proyectado de los hogares y la falta de oferta histórica.

Para calcular las necesidades de vivienda local se considera la utilización de la siguiente formula:

1. Establecer una línea base, en función de las proyecciones de crecimiento de un periodo de 10 años para un determinado territorio. Luego calcula el promedio anual y ese es el punto de partida.

2. Esta cifra se ajusta por accesibilidad a la vivienda en el área en estudio, esto es una relación entre el precio de la vivienda de menor valor y la mediana de los salarios de los trabajadores en la misma área de estudio. (Este indicador lo calcula anualmente el Instituto Nacional de Estadísticas[4]) +. Si este indicador es superior a 4 se debe realizar un ajuste incrementando en un cuarto este porcentaje con la siguiente formula:

$$Adjustment\ factor = \left(\frac{Local\ affordability\ ratio\ - 4}{4}\right) x\ 0.25 + 1$$

3. Luego esta cifra se pondera en función de la planificación habitacional de que disponga el territorio en comento.

Adicionalmente la misma administración debe disponer de información que les permita identificar y planificar la caracterización de esa demanda de vivienda de grupos particulares de personas, tipos de hogares, integrantes, edad, trabajo, acceso al crédito, entre aspectos.

Este ejemplo pone en evidencia la necesidad que tendría el sistema nacional de poder disponer de información complementaria y territorializada, adicional a la que actualmente se construye para el

[4] Disponible en https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/datasets/ratioofhousepricetoworkplacebasedearningslowerquartileandmedian (Junio 2020)

cálculo del déficit habitacional, (demanda) y con caracterizaciones que permitieran construir una oferta habitacional más próxima a las necesidades de las personas, tanto en su caracterización como en el valor de las viviendas.

En este sentido, mecanismos de postulación a los programas podría ser una instancia que permitiera construir una base de datos de esta naturaleza, como una puerta de acceso única al proceso de postulación, que además validara la postulación a las distintas opciones que le ofrece el sistema. Un perfeccionamiento de esta naturaleza podría ser concordante con las medidas de integración social que se estudian actualmente, pudiendo permitir una mejor y más pertinente oferta habitacional.

En el marco de las modificaciones al proyecto de integración social y urbana que se revisa en segundo trámite en el Senado, se propone, entre otras medidas, la obligación del Ministerio de "contemplar criterios de integración e inclusión social y urbana, poniendo énfasis en avanzar hacia mayores grados de diversidad social, equidad territorial y cohesión comunitaria (dimensiones física, funcional, relacional y simbólica de la integración social) aspecto en que la información de caracterización de los postulantes puede contribuir a mejorar el sistema, dando cabida efectiva a distintos segmentos de la población. (Boletín N° 12288-14).

Anexo

Tabla N° 5: Exigencias vigentes relacionadas con el ahorro y el sistema de postulación en los programas habitacionales.

Programa	Ahorro	Sistema de postulación
Aprueba reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional DS N°11 de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Última versión Junio 2017[5]	El reglamento establece los siguientes aspectos sobre el ahorro: • La obligación de acreditar el 100% del ahorro y que se destine a la vivienda, como requisito de postulación. • Mantener el ahorro en alguno de los instrumentos de ahorro que señala el decreto[6]. • Acreditar antigüedad de la cuenta y mantención de un saldo medio. • Se debe suspender la posibilidad de girar esos recursos cuando se ha asignado el	Los llamados a postulación son de carácter nacional, y disponibles para todas las regiones del país. Se efectúan mediante resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo, a lo menos dos veces en cada año calendario.

[5] Disponible en http://bcn.cl/26nnb (Junio 2020)
[6] Tipos de cuenta:

a) Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda en Bancos o Instituciones Financieras, o Cooperativas de Ahorro y Crédito, regidas por las normas dictadas al efecto por el Banco Central de Chile y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y sujetas a la fiscalización de la citada Superintendencia,

b) Cuenta de ahorro regida por el Título I de la Ley Nº 19.281, en Bancos, Sociedades Financieras o Cajas de Compensación de Asignación Familiar, sujetas a las normas dictadas al efecto por el Banco Central de Chile y la

Programa	Ahorro	Sistema de postulación
	certificado de subsidio, como también de otros cargos a dicha cuenta. • Disponer del ahorro igual es un requisito para reemplazar a un postulante. • Se establece la caducidad del subsidio en los casos que no su hubiera mantenido el servicio.	
Reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda DS N°49 de 2011[7]	En relación al ahorro se establecen los siguientes aspectos: • La obligación de acreditar el 100% del ahorro y que se destine a la vivienda, como requisito de postulación. • Entre los requisitos generales se encuentra cumplir con el ahorro exigido mínimo (Articulo 3 letra c) • El monto del ahorro y del subsidio se establecerá en resolución de cada llamado. • En caso de empates en los puntajes entre dos o más postulantes, entre los criterios para dirimir se considerara la antigüedad de la postulación y de la permanencia del ahorro. • En el certificado de subsidio se precisara el monto del ahorro y la modalidad de aplicación del subsidio. • En las modalidades de autoconstrucción, la suma de dinero disponible para la vivienda incluye los ahorros. • Subsidio al incentivo y premio al ahorro adicional. El ahorro adicional es premiado	

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y sometidas a la fiscalización de la respectiva Superintendencia.

c) Cuenta de ahorro con fines habitacionales mantenida en algún Servicio de Bienestar Social sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, o regido por leyes especiales, entre cuyas facultades expresas se contemple la de captar ahorro de sus afiliados, siempre que el respectivo Servicio de Bienestar suscriba previamente un convenio con el Minvu para estos efectos.

d) Cuenta de aporte de capital para la vivienda a que se refiere el artículo 31 del DFL Nº 5, de Economía, de 2003, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas.

e) Otro tipo de cuentas de ahorro regidas por las normas dictadas al efecto por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que contemplen la facultad de suspender el giro del ahorro, en las condiciones que señala el artículo 12 de este reglamento.

[7] Disponible en http://bcn.cl/26nmp (Junio 2020)

<table>
<tr><th>Programa</th><th>Ahorro</th><th>Sistema de postulación</th></tr>
<tr><td></td><td>con un subsidio adicional.
Para la postulación se exige acreditar que se ha enterado el ahorro mínimo y con posterioridad a la selección se acredita el ahorro adicional, en un plazo máximo de 150 días desde la fecha de la resolución que otorga el subsidio correspondiente.
El monto del ahorro se precisa en la siguiente tabla:
<table><tr><th>Tramo de calificación socioeconómica</th><th>Alternativa de postulación</th><th>Ahorro mínimo al momento de la postulación (UF)</th><th>Ahorro adicional post selección (UF)</th></tr><tr><td>Familias calificadas dentro del 40% más vulnerable o dentro del 50% tratándose de la tipología de Construcción en Sitio Propio.</td><td>Individual</td><td>10</td><td>-</td></tr><tr><td>Familias calificadas dentro del 50% más vulnerable</td><td rowspan="4">Colectiva</td><td>10</td><td>-</td></tr><tr><td>Familias calificadas sobre el 50% y hasta el 60% más vulnerable.</td><td>15</td><td>15</td></tr><tr><td>Familias calificadas sobre el 60% y hasta el 80% más vulnerable.</td><td>25</td><td>15</td></tr><tr><td>Familias calificadas sobre el 80% y hasta el 90% más vulnerable.</td><td>50</td><td>30</td></tr></table>
Se explicitan las distintas modalidades de cuentas de ahorro válidas para acreditar el ahorro.
Se precisan los documentos para acreditar la antigüedad del ahorro, certificación emitida por la entidad en que se encuentran los recursos.</td><td></td></tr>
<tr><td>Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional. DS N°19 de 2016[8]</td><td>El ahorro es definido en este decreto con las siguientes descripciones:
El subsidio habitacional es una ayuda al ahorro que obligatoriamente debe disponer el postulante. (Artículo 2 letra e)).
Se establecen los montos de los subsidios y del ahorro mínimo según comuna de localización de la vivienda. (Artículo 3)
En la escritura de compraventa debe quedar consignado el monto del ahorro que aporto el beneficiario.</td><td></td></tr>
<tr><td>Reglamenta Programa de Habitabilidad Rural DS N°10 de 2015[9]</td><td>Se refieren los siguientes aspectos respecto del ahorro:
Se define la existencia de un ahorro mínimo, y para la postulación a las distintas líneas del programa se requiere acreditar el cumplimiento del ahorro exigido para de cada una de ellas. (Artículo 6).
El ahorro es parte integrante de los recursos disponibles para la construcción</td><td>La selección de postulantes para la asignación del subsidio se realizará conforme al orden de prelación que determine el respectivo puntaje del expediente de postulación del postulante o del grupo postulante, ordenados de mayor a menor puntaje, hasta</td></tr>
</table>

[8] Disponible en http://bcn.cl/2efrt (Junio 2020)
[9] Disponible en http://bcn.cl/27gca (Junio 2020)

<table>
<tr><th>Programa</th><th>Ahorro</th><th>Sistema de postulación</th></tr>
<tr><td></td><td>de una vivienda.(Articulo7)
• En aquellos casos en que el valor de la vivienda sea mayor al presupuesto requerido, se debe aplicar primero el 100% del ahorro comprometido.
• El ahorro mínimo corresponderá a un monto variable entre 3 y 50 UF dependiendo del tramo de vulnerabilidad familiar y la tipología de proyecto a la que se haya postulado (Construcción en conjunto habitacional, construcción en sitio residente, mejoramiento ampliación, mejoramiento del entorno inmediato, mejoramiento del entorno comunitario). Artículo 11.
<table>
<tr><th>Modalidad</th><th colspan="2">Construcción de Vivienda</th><th colspan="2">Mejoramiento y Ampliación de Vivienda</th><th colspan="2">Mejoramiento del Entorno y Equipamiento Comunitario</th></tr>
<tr><th>Tipología / Calificación</th><th>Construcción de Conjunto Habitacional</th><th>Construcción en Sitio del Residente</th><th>Mejoramiento</th><th>Ampliación</th><th>Entorno Inmediato</th><th>Construcción y/o Mejoramiento del Entorno y Equipamiento Comunitario</th></tr>
<tr><td>Familias comprendidas dentro del 40% más vulnerable</td><td>10</td><td>10</td><td>3</td><td>5</td><td>3</td><td rowspan="3">1</td></tr>
<tr><td>Familias desde el 41% y hasta el 60% más vulnerable</td><td>30</td><td>30</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td></tr>
<tr><td>Familias desde el 61% más vulnerable</td><td>50</td><td>50</td><td>7</td><td>7</td><td>7</td></tr>
</table>
(Articulo 11)
• Se precisan los instrumentos financieros, tipo de cuentas de ahorro en que se deben mantener el ahorro y su acreditación. (Artículos 12, 13, y 14).
• Se indica la suspensión de giros una vez ingresada la postulación al programa, salvo los contemplados entre cuentas de ahorro o que excedan el monto comprometido. (Artículo 15).
• Se establece como requisito el cumplimiento del ahorro mínimo (Artículo 23).
• La antigüedad y permanencia del ahorro constituye un elemento de puntaje adicional (Artículo 43).
• En los casos de renuncia al subsidio se dispone de un plazo de cinco días para liberar el ahorro. (Artículo 60).</td><td>enterar el total de los recursos disponibles.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos señalados

Referencias

Barton y Wilson, 2020. Briefing Paper Library House Of Commons Tackling the under-supply of housing in England https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7671/CBP-7671.pdf (Junio 2020)

CEPAL 2020. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia.. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/5304-politicas-viviendas-interes-social-orientadas-al-mercado-experiencias-recientes (Junio 2020)

Fundación Sol, Duran y Kremerman. (2019). Los Verdaderos Sueldos de Chile Panorama Actual del Valor de la Fuerza de Trabajo Usando la ESI 2018. Disponible en http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2020/05/VS-NESI-2018-v3-1.pdf (Junio 2020)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sistema Integrado de Subsidio Habitacional. DS N°11 de 2011, del Disponible en http://bcn.cl/26nnb (Junio 2020)

Programa fondo solidario de elección de vivienda. DS N°49 de 2011. Disponible en http://bcn.cl/26nmp (Junio 2020)

Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.DS N°19 de 2016. Disponible en http://bcn.cl/2efrt (Junio 2020)

Programa de Habitabilidad Rural. DS N°10 de 2015. Disponible en http://bcn.cl/27gca (Junio 2020)

SBIF. Informe Ahorro a Plazo en el Sistema Bancario 2017. Disponible en https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11980.pdf (Junio 2020)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)