

SEIS PROPUESTAS PARA ENFRENTAR EL DÉFICIT HABITACIONAL

- El acceso a la vivienda en Chile se ha vuelto cada vez más difícil y el déficit habitacional sigue creciendo. A su vez, la sensación de inaccesibilidad es alta: dos de cada tres personas creen que no podrán obtener un crédito hipotecario y más del 80% de quienes lo intentan no lo logran.
- En ese sentido, la política habitacional enfrenta desafíos estructurales importantes. El costo promedio de las viviendas sociales se ha multiplicado casi por 10 desde 1990, lo que limita la cantidad de soluciones posibles y aumenta la presión sobre el gasto fiscal. Además, la normativa urbana desactualizada y la falta de instrumentos de planificación territorial en varias comunas dificultan la habilitación de terrenos y la gestión eficiente del crecimiento urbano.
- Ante este escenario, se proponen seis medidas: 1) Reformular el Plan de Emergencia Habitacional para priorizar las zonas más rezagadas; 2) Actualizar y fortalecer los instrumentos de planificación territorial; 3) Escalar el Programa Pequeño Condominio, facilitando viviendas para familias con terrenos propios; 4) Medidas para reducir los costos de construcción; 5) Aumentar la oferta de viviendas bien localizadas y 6) Mejorar las condiciones de financiamiento hipotecario.

La creciente dificultad para acceder a la vivienda en Chile obliga a mejorar la efectividad de la política habitacional vigente. Hay familias que llevan años esperando una vivienda definitiva, especialmente en los sectores más vulnerables. Actualmente, según datos del gobierno, el déficit cuantitativo alcanza las 552.046 viviendas¹, cifra a la que se suman las 120.584 familias que viven en 1.428 campamentos (catastro TECHO 2024-2025) y 21.750 personas en situación de calle (CENSO 2024). A este escenario, se suma un stock de 105.000 viviendas nuevas sin vender y una caída histórica en los permisos de edificación, lo que refleja un mercado inmobiliario tensionado por un menor dinamismo económico y mayores dificultades de acceso al financiamiento.

¹ Más información en “Déficit habitacional cuantitativo y asequibilidad de la vivienda en Chile”. Ver [aquí](#).

En este contexto, no extraña que la percepción de inaccesibilidad a la vivienda sea alta: dos de cada tres personas (66,7%) creen que no podrán acceder a un crédito hipotecario y el 83,5% de quienes lo intentan no logran obtenerlo².

PREOCUPANTE DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

El programa de gobierno del Presidente Boric establecía una meta de construir 260 mil viviendas. Posteriormente, se lanzó el Plan de Emergencia Habitacional (PEH) con la meta de entregar ese número de viviendas, que contabilizaban los proyectos que venían del gobierno anterior. Sin embargo, a mayo de 2025 solo se ha logrado un 77% de avance en el PEH y en algunas regiones como Antofagasta presentan un nivel de avance de apenas 34,9%^{3 4}.

Si bien existen múltiples factores que inciden en el acceso a la vivienda, este documento se enfoca en herramientas concretas que pueden contribuir a aliviar parte del problema. Por esta razón, no se abordan políticas relativas al aumento de campamentos ni soluciones para personas en situación de calle, aun cuando ambos fenómenos requieren atención prioritaria.

En Chile, los principales programas de la política habitacional que permiten acceder a subsidios para la compra de una vivienda son: el **Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49)** que son subsidios para familias vulnerables y permite acceder a una vivienda sin deuda; el **Subsidio Habitacional (DS 01)** para sectores medios, que permite comprar viviendas de hasta 2.200 UF combinando el subsidio estatal con un crédito hipotecario (deuda), y el **Programa de Integración Social y Territorial (DS 19)** para proyectos habitacionales que integran familias con y sin acceso a un crédito.

Durante los últimos años, el desempeño de la política habitacional enfrenta desafíos para mejorar la ejecución de subsidios. Tal como muestra el Gráfico N°1, en los años más recientes se ha ampliado la brecha entre los subsidios que se otorgan y los que efectivamente se pagan. En 2000, se pagaban un 72% de los subsidios asignados ese año (66.339 otorgados y 48.002 pagados), mientras que en 2024 se otorgaron 107.457 subsidios y solo se pagaron 56.037, es decir, poco más de la mitad. Esta diferencia creciente se traduce en que las personas, pese a ser beneficiadas por la política pública, no logra adquirir una vivienda.

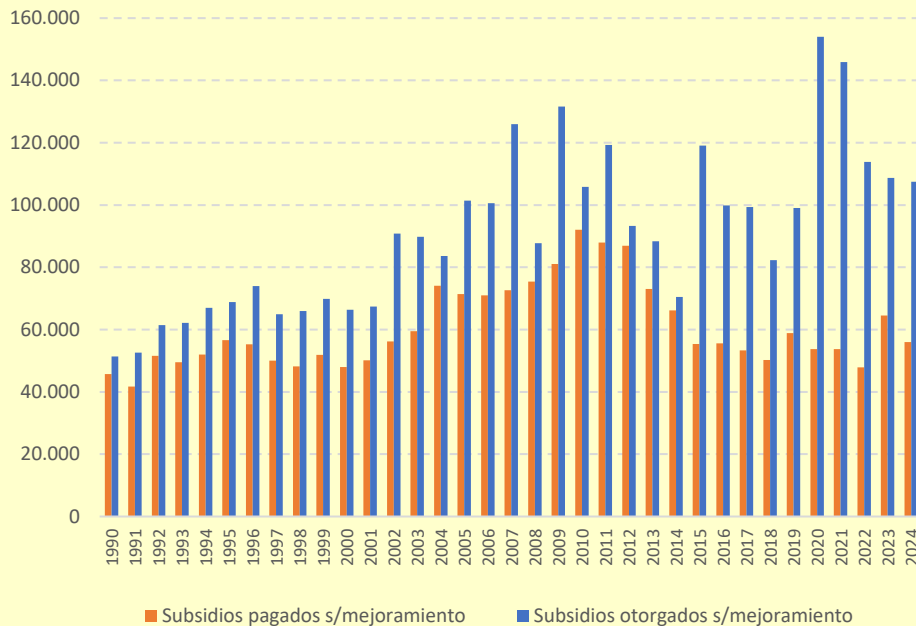
² Encuesta Universidad San Sebastián (USS), [“Vivienda”](#), marzo 2025.

³ Más información en [“Plan de Emergencia Habitacional: con un 77,2% de avance, 11 regiones aún no cumplen la meta”](#).

⁴ Más información en [“Cinco preocupaciones que persisten del Plan de Emergencia Habitacional”](#). LyD.

EN 2024 SE OTORGARON EL DOBLE DE SUBSIDIOS DE LOS QUE SE PAGARON

Gráfico N°1: Unidades de subsidios de vivienda pagados y otorgados*, 1990 a 2024



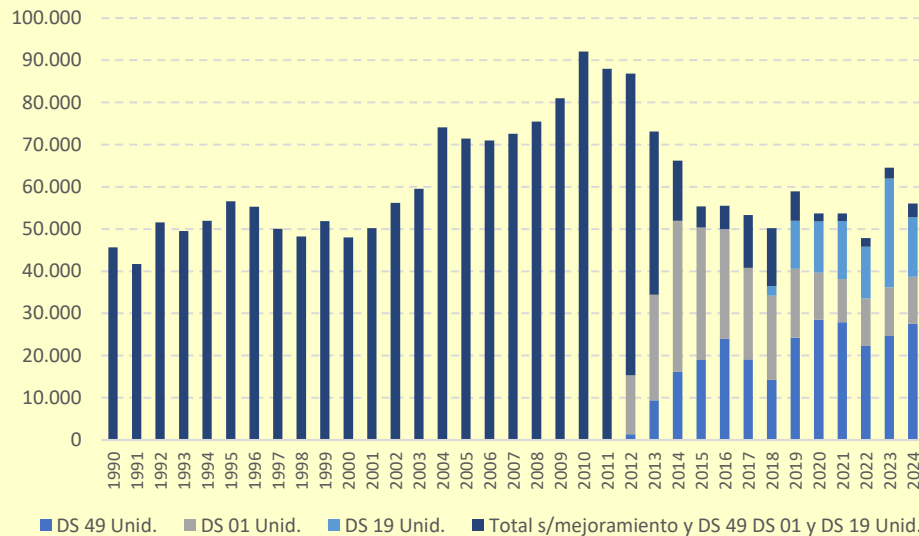
Fuente: Centro de Estudios Ciudad y Territorio, MINVU. * Considera solo los subsidios para la entrega de vivienda, no los subsidios de mejoramiento. Estos corresponden al DS 49, DS 01, DS 19, pero también otros más antiguos DS 174 o DS 40.

Al desglosar la información anterior según los principales programas habitacionales, se observa que el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49) pagó el 76% de los subsidios otorgados y 58% en el DS 19, mientras que en el caso del DS 01 solo alcanzó el 48%. Esta última cifra es especialmente preocupante, ya que evidencia dificultades en la implementación del DS 01 tanto para encontrar una vivienda de hasta 2.200 UF, como en el acceso de las familias a créditos hipotecarios, requisito fundamental para completar la compra de la vivienda bajo este programa.

Adicionalmente, el Gráfico N°2 muestra que en 2024 se pagaron menos subsidios que en 2023. Esta disminución se explica principalmente por una reducción del 45% en los subsidios del DS 19.

EN 2024 HAY UNA BAJA EN SUBSIDIOS PAGADOS RESPECTO 2023: SOLO 56.037 UNIDADES

Gráfico N°2: Unidades de subsidios de vivienda pagados*, 1990 a 2024



Fuente: Centro de Estudios Ciudad y Territorio, MINVU.

* Considera solo los subsidios para la entrega de vivienda, no los subsidios de mejoramiento. Estos corresponden al DS 49, DS 01, DS 19, pero también otros más antiguos DS 174 o DS 40.

En las últimas décadas, el costo promedio de las viviendas sociales en Chile ha experimentado un aumento de manera considerable impulsado por diversos factores⁵. Aunque parte de este incremento se explica por la construcción de viviendas de mayor calidad y mejor ubicación, el valor promedio por unidad habitacional pasó de 110 UF en 1990 a aproximadamente a 967 UF en 2024, lo que representa un incremento de 10 veces en el costo.

En particular, el valor de las viviendas del programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49) se ha más que duplicado desde su creación, aumentando de 664 UF en 2012 a 1.304 UF en 2024. Por otro lado, el programa para sectores medios (DS 01) experimentó un alza del 84%, subiendo de 358 UF en 2011 a 658 UF en 2024. En la práctica, esto significa que con un mismo presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se logra construir y/o adquirir una menor cantidad de viviendas.

⁵ Entre ellos el encarecimiento del suelo, mayores exigencias normativas, mayores costos de financiamiento y el alza en los precios de materiales y mano de obra. Más información en [“¿Qué hay detrás de la falta de acceso a la vivienda?”](#). Temas Públicos 1680, LyD. Y en la presentación Slaven Razmilic en seminario LyD [“Acceso a la vivienda: el desafío de cerrar las brechas”](#).

PROPUESTAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

Frente a mayores necesidades y costos crecientes, se proponen las siguientes medidas para mejorar el acceso y la gestión de la política habitacional en Chile:

1. REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE EMERGENCIA HABITACIONAL (PEH).

Reformular el PEH para priorizar los requerimientos más urgentes e identificar las principales barreras que el plan enfrenta en cada región. Para ello, se propone redefinir las metas regionales del PEH a partir de una modificación de la Ley 21.450⁶, considerando las necesidades actuales, y priorizando zonas más rezagadas⁷. Para estos casos se podría generar un equipo especial para destrabar proyectos habitacionales en zonas de alta demanda.

2. CONSIDERAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (IPT) EN EL PEH.

La desactualización de la normativa urbana repercute directamente en la habilitación de terrenos y, en consecuencia, en el desarrollo de proyectos habitacionales. Según el mismo PEH, existen 16 comunas que carecen de instrumentos de planificación territorial (IPT)⁸, lo que limita la capacidad de estas localidades para gestionar y orientar el crecimiento urbano de manera ordenada y eficiente. Además, la antigüedad de los planes vigentes supera ampliamente a lo recomendado: los Planes Regulador Intercomunal (PRI) y/o Metropolitanos PRI/PRM tienen un promedio de 18 años y los Planes Regulador Comunal (PRC), 23 años⁹, cuando lo ideal es que estos no superen los 10 años de antigüedad.

Por lo tanto, se debe incorporar en esta nueva versión del PEH medidas concretas para actualizar los IPT, facilitando el desarrollo de soluciones habitacionales a partir de la habilitación de más terrenos para uso de vivienda y aumentar la densidad de ciertas áreas. Esto permitiría agilizar tanto la inversión pública y privada, reducir la incertidumbre y asegurar la localización de proyectos habitacionales en zonas bien equipadas y conectadas.

⁶ La Ley de Integración Social, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional otorga al MINVU herramientas normativas y de gestión para atender las urgencias, contener y reducir el déficit habitacional, y avanzar hacia ciudades más justas e inclusivas. En el artículo 11, debería modificarse para que el informe solicitado en el primer semestre de 2022 sea actualizado e informado durante el primer semestre de 2026.

⁷ Esto es similar a la propuesta de Zonas de Emergencia Habitacionales de Déficit Cero. Ver más en: [“Propuestas para un mejor acceso a la vivienda en Chile”](#). Mayo, 2025

⁸ Ver [“Plan de Emergencia habitacional 2022-2025”](#), Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

⁹ Según un informe reciente de la CChC, de las 346 comunas del país, 11 tiene su Plan Regulador Intercomunal (PRI) y/o Metropolitanos (PRM) en proceso de formulación y 77 comunas carecen de Plan Regulador Comunal (PRC). Ver [“Informe Estado de la Planificación en Chile”](#). Cámara Chilena de la Construcción, diciembre 2024.

3. ESCALAMIENTO DEL PROGRAMA PEQUEÑO CONDOMINIO. Este programa permite construir más unidades habitacionales en terrenos que son aportados directamente por los propios postulantes, lo que facilita la densificación en predios de menor tamaño y se adapta mejor a la realidad urbana actual. Por ello, se propone transformar este programa en una política habitacional permanente, mediante la creación de un decreto propio que lo regule, en vez de mantenerlo como piloto bajo el DS 19.

Esta modalidad permite que varias familias, generalmente con cierto vínculo, construyan entre 2 y 12 viviendas en un mismo terreno. Actualmente, bajo el Programa Habitacional del MINVU, de las 44.695 unidades destinadas al DS 49, solo un 1% corresponde a soluciones de este tipo de proyectos¹⁰.

A su vez, al extraer este programa del paraguas del DS 49 y dotarlos de una regulación independiente, permitiría simplificar los procedimientos y reducir la burocracia.

4. MEDIDAS PARA REDUCIR COSTOS DE CONSTRUCCIÓN. Hay una serie de medidas que podrían reducir los costos de construcción. Entre ellas se encuentran, el restablecer el Crédito Especial de las Empresas Constructoras (CEEC) en viviendas subsidiadas, ya que su eliminación aumentó el costo de la vivienda social. También revisar normativas que solo encarecen los proyectos habitacionales, como la Ley de Ductos, considerando la masificación de la tecnología inalámbrica (CChC 2025).

Por otra parte, medidas mencionadas como actualizar los planes reguladores, no solo disminuyen la incertidumbre, sino también el costo de estos proyectos habitacionales, y reduce los tiempos de aprobación de los proyectos en la Dirección de Obras Municipales (DOM). Actualmente, la duración promedio de aprobación y construcción es de 1.905 días, de los cuales 468 días corresponden solo al tiempo en permisos¹¹.

5. AUMENTAR LA OFERTA DE VIVIENDAS BIEN LOCALIZADAS. Cada vez viven menos personas bajo el mismo techo. Hoy en día, la densidad habitacional se calcula considerando 4 personas por vivienda¹², mientras que el promedio de personas por hogar según el último CENSO 2024 es de 2,9. Esto significa que se podría construir un

¹⁰ Más información en [“Circular 1, Programa Habitacional 2025”](#), MINVU.

¹¹ Según el ranking de trámites y construcción de Colliers.

¹² **OGUC Artículo 2.1.22** Los Instrumentos de Planificación Territorial que fijen densidad, deberán expresarla en densidad bruta en habitantes por hectárea y se entenderá que su equivalencia o conversión en número de viviendas será igual al valor que resulte de dividir la densidad establecida por el **coeficiente 4**. El parámetro de densidad establecido en los instrumentos de planificación territorial sólo se aplicará al destino de vivienda del tipo de uso de suelo residencial.

mayor número de vivienda en el mismo terreno. Por ello, se propone aumentar la densidad en las zonas cercanas a los ejes de transporte, reduciendo el coeficiente que lo regula a través de los IPT.

También es importante aprobar el proyecto de ley en discusión en el Congreso sobre la actualización de IPT, que en términos generales permitiría facilitar este proceso¹³.

6. MEJORAR LAS CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS. Aunque la reciente Ley 21.748, publicada en mayo, ya establece un subsidio estatal que reduce la tasa de interés de los créditos hipotecarios hasta en 60 puntos base (0,6%), existen otras propuestas y mecanismos complementarios que pueden fortalecer aún más el acceso al crédito hipotecario.

Actualmente, el tramo 3 del DS 01 permite comprar viviendas de hasta 2.200 UF. Sin embargo, el principal obstáculo es que muchas familias no logran acceder a un crédito hipotecario, porque el subsidio junto el ahorro exigido no alcanzan el 20% del valor de la vivienda, que corresponde al pie del crédito. Para una vivienda de 2.200 UF, el pie mínimo requerido es de 440 UF. Si se considera el ahorro exigido (80 UF), la familia debe cubrir 360 UF. En ese caso, el subsidio para una vivienda de ese valor corresponde a 250 UF, por lo que aún queda una diferencia de 110 UF que puede ser difícil de complementar para muchas familias.

Es por ello que se propone aumentar el subsidio y el ahorro mínimo exigido de todo el programa DS 01 para que, entre subsidio y ahorro, se cubra el 20% del valor de la vivienda. En el caso de la vivienda de 2.200 UF, significa que se eleve el subsidio mínimo a 340 UF y se eleve el ahorro mínimo exigido a 100 UF. Permitiendo que el Estado junto con el ahorro familiar compartan el pie inicial, mientras que la familia se compromete además al pago de los dividendos. Esta medida requiere revisar su viabilidad fiscal y estimar su costo de implementación.

Por otro lado, para mejorar aún más las condiciones de financiamiento, es fundamental diversificar las fuentes de recursos, impulsando la creación de fondos de inversión para vivienda, avanzar en la regularización bancaria que facilite la securitización¹⁴ y perfeccionar la regulación de los cargos de capital por riesgo de

¹³ Boletín 17.251. [“Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer y modernizar el sistema de planificación territorial del país”](#).

¹⁴ La securitización es un proceso financiero donde una entidad, como un banco, agrupa varios créditos o préstamos que generan ingresos y los transfiere a una sociedad especial. Esta sociedad emite bonos respaldados por esos créditos, que pueden ser comprados por inversionistas en el mercado. En resumen, la

mercado¹⁵. Estas medidas permitirían disminuir el costo de capital de los créditos hipotecarios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones para los beneficiarios.

REFLEXIONES FINALES

Enfrentar el déficit y la crisis de acceso a la vivienda requiere una política integral que combine más y mejores subsidios, modernización regulatoria, reducción de costos, planificación territorial eficiente y nuevas fuentes de financiamiento, con foco en las familias más vulnerables y en la clase media emergente. Esto tiene como fin asegurar que la política habitacional responda efectivamente a las necesidades actuales y futuras del país.

securitización convierte créditos difíciles de vender en instrumentos financieros fáciles de negociar, ayudando a las instituciones a obtener financiamiento y reducir riesgos.

¹⁵ Más información en presentación de Kevin Cowan en seminario de LyD: [“Evolución Sector Inmobiliario Residencial”](#), marzo 2025. Y en Cowan et al. (2025). [“Cada vez menos accesible: El desafío chileno de la vivienda”](#).