

Zonas de Emergencia Habitacional (ZEH)

I. Contexto

Chile enfrenta una grave crisis habitacional con una brecha creciente entre oferta y demanda de viviendas. Al menos 1,5 millones de hogares (23%) necesitan ayuda estatal para acceder a una vivienda adecuada. Las causas incluyen la reducción de permisos de edificación, de 35 por cada 1.000 hogares en 2006 a 12 en 2023; el alto valor del suelo; la falta de planificación y la ausencia de incentivos a la inversión privada. Actualmente, por cada peso estatal invertido en vivienda, el sector privado aporta 0,6 pesos. Además, hay una rigidez normativa y falta de priorización territorial, concentrando el déficit en ciudades sin suelo urbano bien ubicado. Finalmente, el 70% de la demanda por vivienda se concentra en solo 10 ciudades: Iquique - Alto Hospicio, Antofagasta, Copiapó, La Serena - Coquimbo, Área Metropolitana de Valparaíso, Área Metropolitana de Santiago, Área Metropolitana de Concepción, Temuco - Padre Las Casas y Área Metropolitana de Puerto Montt.

El Plan de Emergencia Habitacional (PEH) impulsado por el actual Gobierno tiene una meta de 260.000 viviendas para 2025, pero carece de herramientas normativas y financiamiento suficiente para abordar la problemática de manera focalizada. Para enfrentar esta crisis, se propone la creación de *Zonas de Emergencia Habitacional (ZEH)*, una estrategia focalizada que agiliza la construcción de viviendas y mejora el acceso a suelo urbano bien localizado mediante incentivos normativos y financieros.

II. Propuesta

Déficit Cero propone la creación de Zonas de Emergencia Habitacional (ZEH). Esta estrategia busca priorizar e implementar un marco normativo excepcional para acelerar procesos administrativos y urbanísticos en comunas con mayor déficit habitacional. Además, optimiza la planificación para reducir el déficit urbano y habitacional con un enfoque integrado entre las instituciones, promoviendo un modelo de planificación urbana que garantice la integración social.

La implementación de un marco normativo excepcional dentro de las ZEH acelera los procesos administrativos para la construcción de viviendas, reduciendo los tiempos de tramitación de proyectos habitacionales. Además, incentiva la inversión pública y privada en vivienda social, infraestructura y equipamiento urbano, buscando mejorar la relación de inversión público-privada de 1:0.6 a 1:1, esto quiere decir que por cada peso que invierta el estado, el sector privado lo pueda igualar, fortaleciendo la sostenibilidad y el alcance del Plan de Emergencia Habitacional Local en las ZEH. Basada en la declaración de Zonas de Catástrofe, esta estrategia permite canalizar recursos y facilitar la producción de vivienda y equipamiento de interés público. La propuesta consiste en dotar a la Ley 21.450 de herramientas al Plan de Emergencia Habitacional para acelerar procesos en zonas que definan sus propios planes de emergencia localizados. Además, adapta herramientas de reconstrucción post-desastres, como los Planes de Reconstrucción del Borde Costero (PRBC18), tras el terremoto y tsunami de

2010 y los Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables (PRES), para enfrentar la crisis habitacional.

III. ZEH

Las Zonas de Emergencia Habitacional (ZEH) son territorios definidos dentro de comunas con alto déficit habitacional, donde se aplican medidas excepcionales en normativa, financiamiento y gestión de suelo para acelerar la construcción de viviendas y equipamientos urbanos. Estas zonas permitirían:

- Facilitar la habilitación de suelo urbano y garantizar la construcción de vivienda y equipamiento de interés público bien ubicado.
- Agilización de procesos administrativos para acelerar la producción de viviendas.
- Incentivar la inversión privada en proyectos de vivienda asequible mediante concesiones y financiamiento urbano compartido.
- Aplicar aprendizajes de planes de reconstrucción anteriores, asegurando una planificación e implementación ágil y efectiva.
- Fomentar la descentralización y coordinación interministerial y regional para una ejecución más eficiente de proyectos urbanos y habitacionales con liderazgos locales.

Esta propuesta contempla criterios para declarar una comuna como ZEH; en esa línea, una comuna podrá ser declarada como Zona de Emergencia Habitacional si cumple con al menos tres de los siguientes criterios:

- Alta concentración de déficit habitacional (priorizando las 10 ciudades con mayor demanda).
- Presencia significativa de campamentos y asentamientos informales.
- Existencia de suelos eriazos o subutilizados con potencial de urbanización.
- Sectores con crisis migratoria y presión habitacional creciente.
- Zonas con baja inversión en infraestructura y servicios básicos.

Para lograr lo anterior, se le entrega facultades especiales a los gobiernos regionales para que desarrollen Planes de Emergencia Habitacionales Locales, que tengan una cartera de proyectos mandatados por un Plan Maestro vinculante y cumplir con el actual mandato de la Ley 21.450 en lo relativo a Emergencia Habitacional.

Instrumentos clave de los Planes de Emergencia Habitacional Locales

Son para las 10 ciudades con mayor déficit habitacional, las cuales concentran el 67% del déficit del país, aplicando instrumentos que permitan que la inversión pública apalanque la inversión privada en una proporción 1:1, en materia de vivienda de interés público -esto quiere decir que por cada peso que invierta el estado, el sector privado lo pueda igualar- lo que permitiría maximizar los recursos públicos, acelerar la producción de viviendas y garantizar soluciones habitacionales de calidad, integradas a la ciudad y con acceso a infraestructura, servicios y transporte. Estos planes contienen:

1. Plan maestro y cartera de proyectos; Implementación de la estrategia de "Proyectos Tipo" aprobados por MINVU, asegurando:

- Reducción de requisitos administrativos, acelerando la aprobación de proyectos habitacionales.
- Uso del modelo de vivienda industrializada, aplicando la Resolución 320 del MINVU para garantizar procesos de construcción eficientes.
- Edificación en terrenos públicos (SERVIU, MINVU o bajo promesas de venta a favor de SERVIU), optimizando el uso de suelo estatal.
- Ampliación del concepto de "Proyecto Tipo" para incluir equipamientos urbanos como sedes sociales, jardines infantiles y colegios.
- Llamados o licitaciones especiales para proyectos habitacionales y urbanos, incluyendo: (1) Concesión de vivienda en arriendo asequible en distintos tipos de suelo. (2) Licitaciones con condiciones especiales bajo la modalidad de Edificación Directa o Concurso Oferta. (3) Facultades especiales para directores del SERVIU, agilizando la adjudicación de proyectos estratégicos.

2. Estrategia de gestión de suelo y tramitación acelerada:

- Aprobación y modificación expedita de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) para facilitar la construcción de vivienda social en áreas urbanas estratégicas.
- Aplicación de normas especiales y procedimientos simplificados, permitiendo: (1) Permisos de urbanización y edificación exprés, reduciendo tiempos de aprobación (2) Modificación rápida de planes reguladores en ZEH, asegurando la habilitación de terrenos públicos y privados para vivienda social (3) Revisión y aprobación acelerada de proyectos por las SEREMI MINVU, evitando cuellos de botella administrativos (4) Recepción de obras mediante resolución directa del SEREMI de Vivienda, sin requerir tramitaciones adicionales municipales o regionales (5) Permiso de obra con solo el comprobante de ingreso al Servicio de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIM), agilizando la ejecución.

IV. Etapas de implementación

La implementación de las ZEH requiere un enfoque estratégico con acciones específicas y una planificación detallada en fases. A continuación, se detallan los pasos clave y el cronograma tentativo:

- Modificación de la Ley N° 21.450 (Primer y segundo semestre del 2025).
 - Redacción y presentación de la propuesta legislativa para incluir las ZEH.
 - Aprobación acelerada en el Congreso Nacional y publicación en el Diario Oficial.
- Creación del Mecanismo de Declaración de ZEH (Segundo semestre de 2025 y primer semestre 2026).
 - Modificación de la ley para incorporar las ZEH como instrumento de gestión habitacional.
 - Definición de criterios de selección y generación de un marco regulador ágil.
- Identificación y Declaración de las Primeras ZEH (Segundo semestre de 2025 y primer semestre 2026).
 - Determinación de territorios prioritarios basados en el déficit habitacional.
 - Coordinación con gobiernos regionales y municipales para definir y declarar oficialmente las primeras ZEH.
- Desarrollo de Planes Maestros Urbanos (Segundo semestre 2026).
 - Elaboración de planes maestros para cada ZEH, asegurando una planificación integrada.
 - Definición de tipologías de vivienda y equipamiento, y priorización de proyectos de infraestructura.
- Diseño de Incentivos Urbanos y Financieros (Primer y segundo semestre 2027).
 - Incorporación de incentivos para fomentar la construcción de viviendas de interés público.
 - Agilización de permisos y continuidad de convenios de programación entre MINVU y gobiernos locales.
- Ejecución de Proyectos Habitacionales (Durante 2028 y 2029).
 - Inicio de la construcción de las primeras 50.000 viviendas en las ZEH priorizadas.
 - Evaluación y ajuste de proyectos según impacto y demanda, con entrega progresiva de viviendas.

- Entrega de viviendas (Segundo semestre 2029, 2030 y primer semestre de 2031).

V. Resultados

- 150.000 viviendas construidas y entregadas en las zonas priorizadas para el 2030
- Meta: 300 millones de UF en inversión público privada movilizadas en el primer ciclo de implementación (2025 - 2030)

Síntesis de la propuesta:

Las Zonas de Emergencia Habitacional (ZEH) representan una solución estructural a la crisis de vivienda en Chile, recogiendo la experiencia de emergencias anteriores y combinando rapidez en la ejecución, planificación territorial, descentralización y mecanismos de inversión eficientes. La implementación de esta propuesta permitiría reducir el déficit habitacional, mejorar la integración social y reactivar el sector construcción con un impacto positivo en el empleo y la economía.

Anexo Glosario

1. **Déficit habitacional:** Brecha entre la demanda de vivienda de interés público y la oferta de viviendas adecuadas.
2. **Edificación directa:** Mecanismo de construcción donde el SERVIU actúa como mandante especificando todos los requerimientos de un proyecto y una empresa presenta y se adjudica de manera conjunta el diseño y la construcción de dichas obras.
3. **Instrumentos de planificación territorial:** Herramientas normativas que planifican y regulan el uso del suelo definiendo condiciones de edificación. Estos instrumentos pueden ser planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales, planes metropolitanos etc.
4. **Inversión público-privada:** Modelo de financiamiento donde el sector público y privado comparten recursos para desarrollar proyectos.
5. **Ley 21.450:** Ley sobre la integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, la que tiene por objetivo promover la construcción de viviendas de interés público e impulsar la integración social.
6. **Planes de reconstrucción del borde costero:** Instrumentos creados tras el terremoto y tsunami de 2010 para planificar y reconstruir las zonas afectadas del litoral, incluyendo estudios de riesgo, planificación territorial y proyectos de infraestructura resiliente, entre otros.
7. **Planes de reconstrucción estratégicos sustentables:** Herramientas de planificación urbana desarrolladas post-desastres que integran criterios de sustentabilidad, gestión de riesgos y participación ciudadana para reconstruir territorios afectados con estándares mejorados.
8. **Suelos eriazos:** Terrenos urbanos sin edificaciones existentes, que permanecen vacíos o abandonados dentro del límite urbano y cuentan con potencial para desarrollo habitacional y urbano.
9. **Suelo urbano:** Terrenos ubicados dentro del límite urbano establecido en instrumentos de planificación territorial y están normativamente habilitados para construir.
10. **Vivienda asequible:** Solución habitacional cuyo costo no supera el 30% del ingreso familiar, permitiendo que hogares de ingresos bajos y medios accedan a viviendas adecuadas sin comprometer su estabilidad económica.
11. **Zonas de catástrofe:** Áreas declaradas en estado de excepción por el gobierno tras desastres naturales o emergencias graves, donde se aplican normativas especiales y se movilizan recursos extraordinarios para atender la emergencia y reconstrucción.
12. **Zonas de Emergencia Habitacional:** Territorios definidos dentro de comunas con alto déficit habitacional, donde se aplican medidas excepcionales en normativa, financiamiento y gestión de suelo para acelerar la construcción de viviendas y equipamientos urbanos mediante un marco regulatorio y administrativo especial.