



LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL EN VIVIENDA



Fortaleciendo el rol municipal en la gestión de vivienda

Propuestas para enfrentar la emergencia habitacional

Resumen ejecutivo

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) no define claramente el rol de los municipios en la gestión de la vivienda pública. En otras palabras, **no existe un modelo institucional de vivienda a nivel local**, sino que se cuenta con un marco normativo genérico y poco específico sobre el rol que cumple el acceso a la vivienda en la estructura orgánica municipal. Esta situación ha generado una gran disparidad en las estrategias municipales para el abordaje de los proyectos habitacionales y la coordinación con distintas entidades, incluyendo a las familias de la comuna que buscan acceder a una vivienda.

En un contexto de emergencia habitacional, donde la demanda social por vivienda ha tenido un alza inédita, es necesario generar instrumentos que le permitan a los municipios contar con un set de herramientas para actuar. En ese sentido, desde Déficit Cero se proponen 4 lineamientos para las municipalidades: 1) Fortalecer las capacidades en vivienda a través de la incorporación de una oficina especializada y sistemas de monitoreo; 2) Apoyar a los hogares que requieren algún tipo de ayuda para acceder a una vivienda, mediante la asesoría y apoyo en distintas instancias de la postulación a subsidios; 3) Planificar con sentido de urgencia, generando instrumentos que incentiven el desarrollo de viviendas de interés público y mejoren la planificación urbana; 4) Impulsar proyectos de vivienda diversificados, gestionando un banco de terrenos y desarrollando oferta de vivienda a través de la colaboración público-privada.

Contexto

La demanda social por vivienda en Chile ha tenido un alza significativa en el último tiempo. Este fenómeno se manifiesta no solo en el creciente número de familias que optan por vivir en asentamientos informales, sino también en aquellas que viven allegadas, en condiciones de hacinamiento o en viviendas irrecuperables. Estos factores sumados reflejan que alrededor de 670.000 familias requieren de una solución habitacional. Además, se han identificado otras familias que necesitan algún tipo de apoyo del Estado para acceder a una vivienda adecuada, como aquellos hogares que requieren el mejoramiento de su vivienda, enfrentan tenencia insegura y/o problemas de asequibilidad. Al contabilizar todos estos componentes, Déficit Cero ha estimado que la demanda social por vivienda alcanza la cifra de 2.2 millones de familias, cada una enfrentando desafíos específicos que demandan la exploración de nuevas soluciones adaptadas a sus necesidades particulares.

Esta emergencia resuena particularmente en los municipios, quienes son parte de la vida cotidiana de las personas y la institución pública a la que los ciudadanos acuden primeramente cuando requieren solucionar sus problemas, transformándose en la presencia del Estado en el territorio. Este vínculo directo es una oportunidad para que los gobiernos locales adquieran un rol más activo y decisivo en la solución de la crisis habitacional, permitiéndoles dar respuesta más directa a las necesidades de sus ciudadanos, no solo mejorando la calidad de vida de sus habitantes, sino también fortaleciendo su capacidad de gestión y planificación en materia de vivienda.

En ese sentido, el Plan de Emergencia Habitacional (PEH), tiene el objetivo de construir 260.000 viviendas al término del actual período de gobierno a través de herramientas existentes o bien promoviendo la inclusión de nuevos mecanismos para diversificar los instrumentos de la política habitacional. Dentro de estos nuevos mecanismos se introducen herramientas para los municipios, posibilitando el desarrollo de un programa de vivienda municipal, a través de llamados especiales dirigidos a las municipalidades del país para otorgar un total de

6.000 subsidios del D.S. N°49 que permitan construir viviendas nuevas, rehabilitar inmuebles y/o equipamientos existentes, o adquirir viviendas ya construidas.



Fuente: CASEN (2022)

Para estos llamados, los municipios pueden destinar las viviendas para atender familias que se encuentren en casos de urgente necesidad habitacional, como lo son aquellas que habitan en campamentos, que se encuentren afectadas por situaciones de violencia intrafamiliar y/o damnificadas a partir de catástrofes o siniestros. Además, estos proyectos deben ubicarse en las áreas urbanas o de extensión urbana de la comuna, y pueden considerar desde 1 a 200 viviendas, dependiendo de la cantidad de habitantes de la comuna. Cabe señalar que a julio de 2024 se han generado un total de 61 soluciones habitacionales correspondientes a la línea programática de vivienda municipal¹. Esto considera aquellas viviendas que se encuentran por iniciar, en ejecución o entregadas. En ese sentido, este es el programa que presenta menor volumen de avance en relación a las metas establecidas en el PEH. Con todo, esta no es la única acción que los municipios pueden ejecutar para abordar la crisis habitacional.

¹Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2024). *Plan de Emergencia Habitacional, avance a julio 2024*. Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado.

El rol y las facultades de los municipios en materia de vivienda

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipios (LOCM), los municipios son los encargados de administrar cada comuna o agrupación de comunas. Entre sus funciones privativas se encuentran la planificación y regulación urbana de la comuna, la aplicación de las disposiciones de construcción y urbanización, la elaboración de instrumentos de planificación territorial tales como el Plan Regulador Comunal y el Plan de Desarrollo Comunal, además de la promoción del desarrollo comunitario.

Al cumplir estas funciones, los municipios desempeñan un rol fundamental en el desarrollo local, contribuyendo a crear entornos seguros, sustentables y atractivos para sus habitantes. Como proveedores de bienes y servicios públicos, los municipios influyen directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos (Orellana y Marshall, 2017)². Siguiendo esta línea, la LOCM, en su artículo 4, habilita a las municipalidades a construir viviendas sociales, reafirmando su papel en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Esto se suma a la facultad de desarrollar proyectos de urbanización y de mejora de la infraestructura, ya sea de manera independiente o en colaboración con otras instituciones del Estado.

Con todo esto, los municipios pueden adquirir distintos roles dependiendo de su liderazgo político:

Planificador	Es un activo protagonista de procesos de planificación territorial, desarrollo comunal y comunitario.
Proveedor	Es un canalizador de recursos en el territorio. En esta línea encontramos a los municipios que se desempeñan como Entidad Patrocinante de su comuna.
Impulsor	Es una figura en la que el municipio responde a un líder con una visión más bien política.

Por otro lado, respecto a la organización de la demanda, existen múltiples acciones que el municipio puede realizar bajo la normativa actual, tanto para apoyar a quienes postulan, mediante un comité como a aquellos que postulan de manera individual. A continuación, se presentan una serie de acciones que puede ejercer el gobierno local, varias de las cuales se suelen aplicar:

²Orellana, A.; Marshall, C. (2017). *La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile*. *Cadernos Metrópole*. Vol. 19, N°19, pp 665-686..

TAREAS REALIZADAS POR EL MUNICIPIO

Respecto a la **demanda colectiva**

- Trabajo con comités:
 - Catastro y conformación.
 - Asesoría y capacitación a dirigentes - mesas de trabajo.
- Asistencia técnica.
- Ingreso a sistema RUKAN³.
- Gestión de terrenos:
 - Apoyo en búsqueda - Levantamiento banco de terrenos - adquisición (SUBDERE).
- Inscripción MINVU Conecta.
- Conexión a otras direcciones y servicios.
- Derivación a otras Entidades Patrocinantes.

Respecto a la **demanda individual**

- Orientación y asesoría.
- Revisión antecedentes.
- Acompañamiento en el proceso de postulación.
- Operativos en terreno y charlas en organizaciones sociales.
- Intermediación con Entidad Patrocinante.
- Informes sociales.
- Registro en lista de espera para proceso colectivo.
- Preparación de proyectos en sitio propio D.S.49.
- Inscripción a MINVU Conecta.
- Derivaciones a otras dependencias.
- Derivación a SERVIU.

En síntesis, existen diversos mecanismos que pueden incorporarse dentro de las orgánicas municipales en materia de vivienda, abarcando desde la planificación territorial hasta la gestión de terrenos y la capacitación a las familias para generar soluciones habitacionales. Sin embargo, el desarrollo de estas herramientas no ha sido el mismo en todos los municipios, habiendo una significativa diferencia en la forma de abordar la crisis habitacional. En ese sentido, es importante tener en cuenta que cada municipio enfrenta una realidad diferente en cuanto a los recursos y capacidades con las que cuentan para responder a la demanda social por vivienda. Esto se ve reflejado en los variados resultados observados en los avances a dos años de iniciar el PEH. Aunque el avance de este plan está influenciado por una variedad de factores más allá de la gestión municipal, es evidente que algunas comunas han logrado superar el 70% de sus metas, mientras que otras no han alcanzado el 10%.

Esta variabilidad también responde a las diferencias en contextos locales, recursos disponibles y capacidades técnicas. Además, dado que el programa de vivienda municipal representa sólo una proporción limitada de las metas del plan, no todos los municipios han podido integrarse plenamente en este, lo que destaca la necesidad de considerar enfoques más flexibles y adaptados a las realidades locales para mejorar la efectividad de las políticas de vivienda.

De esta manera, aunque los municipios cuentan con atribuciones que les permiten profundizar su labor en materia de vivienda, y pese a que se han hecho esfuerzos desde el gobierno central para generar llamados especiales en el marco del PEH, aún persisten importantes vacíos para la implementación de estas políticas a nivel local. De esta forma, se ha identificado que no existen directrices específicas, ni tampoco se han proporcionado recomendaciones de buenas prácticas que sirvan como guías claras para los municipios, siempre atendiendo al contexto local y a las limitaciones de recursos con las que cuentan.

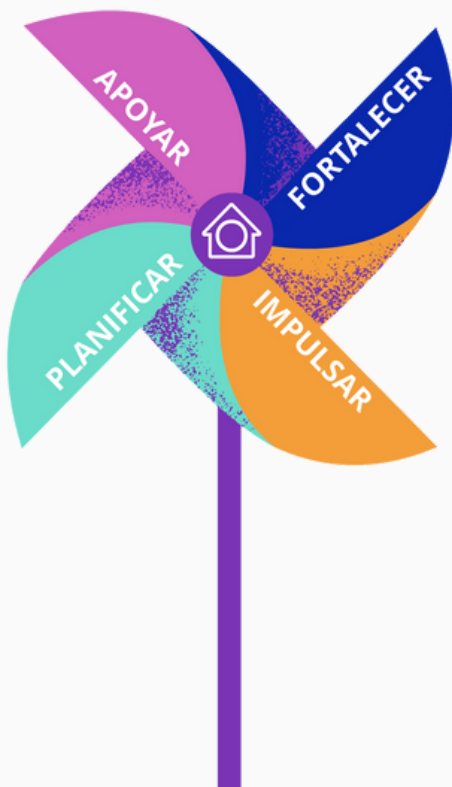
³Plataforma del Macro proceso de Subsidios, su función es optimizar la gestión en el ámbito de las políticas habitacionales.

Propuestas de lineamientos y buenas prácticas

A partir del año 2023, Déficit Cero está impulsando la iniciativa "Red de Municipios por el Acceso a la Vivienda y la Ciudad", la cual ha logrado reunir la experiencia y los aprendizajes de más de 55 municipalidades, desde la región de Arica y Parinacota hasta Los Lagos. El objetivo de esta iniciativa es coordinar acciones, compartir experiencias e iniciativas locales en temas de vivienda, generar alianzas de cooperación y proponer cambios para influir en la política habitacional desde una perspectiva local. Cabe destacar que los municipios participantes en esta red concentran el 48,6% del déficit habitacional a nivel nacional (293.629 hogares), un 44.1% de la demanda habitacional registrada en MINVU Conecta (752.797 hogares) y el 44,6% del total de hogares del país (2.520.072 hogares).

A través de esta iniciativa, se han desarrollado diversas actividades, entre las cuales se incluyen talleres, conversatorios y encuentros presenciales enfocados en la caracterización y organización de la demanda habitacional, la gestión de suelo, la implementación de modelos de trabajo efectivos y experiencias exitosas a nivel municipal. Estos espacios no solo han facilitado el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, sino que también han permitido la formación de redes colaborativas entre diferentes equipos de vivienda. Además, se ha colaborado con equipos municipales en la elaboración e implementación de estrategias para enfrentar el déficit habitacional, adaptadas a la realidad de cada territorio.

A partir de esta experiencia, Déficit Cero ha desarrollado un modelo de vivienda a nivel local, fundamentado en cuatro lineamientos claves que buscan fortalecer el trabajo en vivienda desde los municipios, involucrando tanto a las autoridades como a los equipos técnicos. Este modelo incorpora diez buenas prácticas que reflejan los aprendizajes y modelos de trabajo exitosos de los municipios de la red. La finalidad es mejorar el acceso a la vivienda y la ciudad para las familias y comunidades en sus respectivas comunas. Los cuatro lineamientos que estructuran este modelo son:



- 1 Fortalecer** capacidades en vivienda
- 2 Apoyar** a los hogares en proceso de acceso a la vivienda
- 3 Planificar** con sentido de urgencia
- 4 Impulsar** proyectos de vivienda

LINEAMIENTO 1

FORTALECER CAPACIDADES EN VIVIENDA

Descripción

Fortalecer la capacidad institucional y de gestión a nivel municipal para promover el desarrollo de proyectos de vivienda, facilitando la coordinación entre actores locales, públicos y privados.

Buenas prácticas

- Disponer de un departamento de vivienda con equipos y capacidades que se articule con direcciones municipales, instituciones públicas, privadas y las familias que buscan apoyo.
- Crear un sistema de monitoreo y gobernanza que establezca objetivos y coordinación entre las distintas direcciones municipales para el desarrollo de iniciativas de vivienda.
- Instalar capacidades municipales para el desarrollo de proyectos de vivienda (entidad patrocinante municipal, corporación, entre otras) y generar alianzas con entidades patrocinantes según características y necesidades de la comuna.

Ejemplos

- **Peñalolén:** rol de la Gerencia de Vivienda como una dirección municipal cuyo principal objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de Peñalolén, implementando la política habitacional local definida, que permita satisfacer sus necesidades de vivienda y entorno.
- **Temuco:** departamento de vivienda con enfoque intramunicipal (coordinado con departamentos y direcciones municipales) e interinstitucional (coordinación con Bienes Nacionales, MINVU, Serviu Araucanía, Gobierno Regional) para el avance de gestiones y resolución oportuna de problemáticas asociadas a los proyectos habitacionales en desarrollo. Además, cuenta con Entidad Patrocinante municipal.
- **Casablanca:** fortalecimiento del rol de la oficina de vivienda a través de un estrategia institucional asociada con un Programa de Vivienda y Barrios liderado por la Entidad Patrocinante Municipal. Lo anterior les ha permitido diversificar las soluciones habitacionales a través de la colaboración público-privada en la comuna y contar con un equipo de profesionales capacitados que permiten el desarrollo de proyectos propios.

LINEAMIENTO 2

APOYAR A LOS HOGARES EN PROCESO DE ACCESO A LA VIVIENDA

Descripción

Se busca fortalecer el acceso a la vivienda mediante el apoyo directo a los hogares y la gestión de suelo, cumpliendo roles de capacitación y organización de la demanda.

Buenas prácticas

- Capacitar y asesorar a los hogares en proceso de acceso a la vivienda, conectando la demanda individual con entidades patrocinantes.
- Asociar la organización de la demanda a la gestión de suelo entregando apoyo a los comités de vivienda para el análisis de factibilidad y búsqueda de terrenos.

Ejemplos

- **Macul:** implementación de un proceso de capacitación mediante una escuela taller a los comités de allegados de la comuna, dando a conocer los programas existentes y ampliando la visión de la política habitacional, dirigiéndose a las bases y no sólo a los dirigentes.
- **Talcahuano:** rol activo del equipo de vivienda para asesorar de manera online y presencial a los hogares en proceso de postulación a subsidios. Dentro de la página web municipal se encuentran contenidos asociados al proceso de postulación a cada subsidio, adaptados al contexto regional.
- **Puerto Montt:** desarrollo de un trabajo conjunto con la universidad de Los Lagos con el objetivo de profundizar la caracterización de comités de vivienda compuestos principalmente por personas con discapacidad.
- **Osorno y Maipú:** desarrollo de ferias de vivienda comunal liderada por las municipalidades con el objetivo de entregar información y capacitaciones sobre el proceso de acceso a la vivienda. Lo anterior se realizó a través de alianzas con instituciones públicas y privadas que asistieron con stands de información abiertos a las personas para la resolución de dudas.
- **Quilpué:** desarrollo de jornadas participativas, a las cuales concurrieron 27 organizaciones de viviendas y asentamientos precarios. Todo esto con el objetivo de mapear sus problemáticas y elaborar propuestas colectivas para buscar soluciones concretas, como la búsqueda y adquisición de terrenos y generar instancias de capacitación en temas de vivienda y ciudad.
- **Renca:** mesa de vivienda comunal que brinda asesoría y acompañamiento técnico y social a los Comités de Vivienda de la Comuna de Renca. A través de instancias de trabajo coordinadas y participativas, apoya tanto en el proceso de constitución de estas organizaciones como en etapas posteriores, ofreciendo formación sobre los programas habitacionales vigentes del MINVU y orientando en sus procesos organizativos como comités.

LINEAMIENTO 3

PLANIFICAR CON SENTIDO DE URGENCIA

Descripción

Busca promover una planificación urbana que encuentre oportunidades para mejorar el acceso a la vivienda y a los bienes públicos para las familias que son parte de la demanda habitacional.

Buenas prácticas

- Impulsar enmiendas al plan regulador comunal para establecer incentivos normativos con foco en la incorporación de viviendas de interés público (Aplicación art 45 LGUC).
- Elaborar plan de vivienda y acceso a ciudad, que contribuyan a una mejor planificación urbana y colaborativa desde los territorios.
- Potenciar el desarrollo estratégico de oportunidades para la comuna, disponiendo de la información asociada a la demanda habitacional, al acceso de bienes públicos y las opciones de suelo para contar con buenos diagnósticos urbanos habitacionales del territorio.

Ejemplos

- **Valdivia:** elaboración de un Plan de acción local con foco en reducir brechas de acceso a la ciudad y a bienes públicos urbanos. El plan incorpora la cartera de proyectos estratégicos de la comuna desarrollados por la Secretaría de Planificación Comunal de Valdivia junto con una agenda de inversión diversa y ambiciosa, con perspectiva de largo plazo. La gestión de las iniciativas considera diferentes plazos: se utilizaron criterios temporales de corto plazo para referirse a los próximos 4 años (2023- 2026), mediano (2027-2030) y largo plazo (2031 en adelante).
- **Pozo Almonte:** el Plan Maestro de Vivienda para Pozo Almonte, consideró una serie de mesas de trabajo, en las cuales participaron distintos comités de vivienda, profesionales de los servicios públicos y de la Municipalidad de Pozo Almonte, además de representantes de empresas del área inmobiliaria y de servicios, entre otros. Actualmente, el Plan Maestro considera a cinco comités de vivienda, que en total agrupan 510 familias, las que, sumadas a las 1.318 familias de los 10 comités de vivienda que trabajan directamente con SERVIU, hacen un total de 1.828 familias que serán beneficiadas directamente con esta propuesta para conseguir una solución habitacional definitiva.
- **Puerto Varas:** liderado por el equipo municipal de vivienda la municipalidad de Puerto Varas, se elaboró un plan participativo de vivienda comunal con un horizonte de diez años, con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad para las familias a través de seis programas: Regeneración Urbana, Hábitat Rural, Arriendo, Vivienda Urbana, Viviendas Tuteladas y un programa de formación de dirigentes sociales.
- **San Joaquín:** modificación al Plan Regulador Comunal (2019) con el objetivo de incorporar incentivos normativos que promuevan la incorporación de viviendas de interés público en zonas de integración social a nivel comunal. El PRC de San Joaquín considera la aplicación de los siguientes incentivos normativos: integración social (proyectos privados que incorporen viviendas con subsidio estatal a la vivienda), y la cesión de espacio público, construcción, mejoramiento y mantención de áreas verdes.
- **San Pedro de la Paz:** plataforma de sistemas de información territorial a nivel comunal de público acceso, que contiene información georreferenciada en las siguientes dimensiones: ciudad y servicios, desarrollo social, planificación urbana, tránsito y transporte, seguridad pública y gestión de riesgo de desastres, medioambiente, y proyectos.

LINEAMIENTO 4

IMPULSAR PROYECTOS DE VIVIENDA

Descripción

Generar una oferta habitacional diversa que permita responder a la demanda social por vivienda en la comuna a través de la colaboración público-privada.

Buenas prácticas

- Gestionar un banco de terrenos públicos y privados disponibles con potencial para viviendas y equipamientos urbanos en la comuna.
- Incentivar y diversificar el desarrollo de oferta de vivienda a través de la colaboración público-privada: Arriendo accesible, vivienda primero, pequeños condominios, micro radicación, concesiones, entre otros mecanismos.
- Instalar capacidades municipales para el desarrollo de proyectos de vivienda (entidad patrocinante municipal, corporación, entre otras) y generar alianzas con entidades patrocinantes según características y necesidades de la comuna.

Ejemplos

- **Monte Patria:** proyecto de 64 viviendas destinadas al programa de arriendo a precio justo, seleccionado durante el año 2023 y diseñado por la entidad patrocinante municipal. La priorización de familias beneficiarias se fundamentó en criterios relacionados con la vulnerabilidad social y/o habitacional, la condición de familias pertenecientes a la comuna y los diversos estratos de acuerdo al registro social de hogares y que cuenten con ingresos suficientes para efectuar el copago de la renta de arrendamiento respectivo.
- **Peñalolén:** desarrollo de alianza público-privada con Entidad Patrocinante y empresa Constructora Consolidada para la gestión; desarrollo y construcción de Pequeños Condominios. Al año 2024 ya se han construido 35 proyectos en la comuna y 20 se encuentran en construcción.
- **Nueva Imperial:** departamento de vivienda y Mejoramiento de Barrios constituido por más de 20 profesionales y que se encuentra orientado al desarrollo y postulación a diversos llamados habitacionales que respondan a los déficit cuantitativos y cualitativos de la comuna. Dentro de la diversificación de soluciones se encuentran: habitabilidad rural (DS 10), mejoramiento de vivienda, barrios y entornos (DS 27 cap 1-2-3), construcción de nuevas viviendas (DS49), entre otras.
- **Coquimbo:** diversificación de la oferta habitacional a través de un parque comunal de viviendas mediante el programa arriendo a precio justo. Para su gestión, se creó una Corporación de Desarrollo municipal con el objetivo de administrar dichos proyectos junto con condominios sociales y viviendas en comodato tuteladas destinadas a adultos mayores de la comuna.
- **Renca:** equipo de vivienda con un rol activo en la búsqueda y gestión de terrenos públicos y privados. Para ello, cuentan con un modelo de trabajo que permite evaluar los terrenos desde el punto de vista normativo, técnico y económico, facilitando así la realización de nuevos proyectos habitacionales financiados a través del Programa D.S. 49 en su modalidad colectiva.



 Av. Departamental 440

 contacto@deficitcero.cl

 www.deficitcero.cl