



# PROPUESTAS PARA REDUCIR TIEMPOS DE ACCESO A LA VIVIENDA



# Reducción de plazos para acceder a la vivienda

## Propuestas normativas

### Resumen ejecutivo

Este documento propone un conjunto de medidas para abordar el problema de los extensos tiempos de espera en la entrega de viviendas sociales en Chile. Desde Déficit Cero se analizaron las causas de la demora, identificando que más del 70% del tiempo se concentra en las primeras etapas del proceso habitacional, es decir, en la organización de la demanda, la gestión de terrenos, el diseño de proyectos, y la postulación. Para enfrentar esta problemática, Déficit Cero propone cinco iniciativas de alto impacto: 1) la habilitación de proyectos con edificación directa en sectores con crisis habitacional, sin necesidad de comités preexistentes; 2) la creación de un registro de postulantes y, además, el fortalecimiento del rol de SERVIU y los municipios como Entidades Patrocinantes (EP); 3) la determinación de plazos máximos para la ejecución de obras; 4) el establecimiento de incentivos para las empresas constructoras que cumplan con plazos más cortos; y 5) la reducción de los tiempos de revisión y aprobación de proyectos por parte de los Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

# Introducción

Creado en el año 2001 como iniciativa piloto en el marco de la política habitacional chilena, el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) surgió como una respuesta concreta a la necesidad de entregar soluciones habitacionales a las familias más vulnerables del país, esto es, aquellas pertenecientes al 40% de menores ingresos. Su creación fue el resultado de la evolución de políticas anteriores que buscaban mejorar el acceso a la vivienda de este segmento de la población.

Inicialmente, el FSV se implementó para otorgar subsidios que permitieran la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas a las familias más vulnerables, reduciendo significativamente el déficit habitacional en el país. Para acceder a este beneficio, las familias debían formar parte de un grupo organizado con personalidad jurídica, compuesto por un mínimo de 10 familias y un máximo de 300, además de vincularse con una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), cuya función es organizar la demanda y desarrollar los proyectos.

Posteriormente, el 2012, el FSV fue sucedido y complementado a través del Decreto Supremo N° 49 (D.S. N° 49) por el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) para ofrecer mayor flexibilidad y opciones a las familias beneficiarias, permitiendo a las familias postular sin necesidad de un comité ni una EGIS, además de permitirles elegir entre diversas alternativas habitacionales, como viviendas usadas. Hoy en día, este es el principal mecanismo mediante el que se aplican las políticas de vivienda.

Estas medidas fueron implementadas para reducir el déficit habitacional, y fueron exitosas para este objetivo en un principio. Sin embargo, hoy el programa ha mostrado una incapacidad creciente para cumplir ese propósito. Así, el déficit habitacional ha tenido un alza significativa en el último tiempo, afectando a más de 640 mil familias que requieren una vivienda. Esto se debe a múltiples factores, siendo los prolongados tiempos de espera asociados al proceso de aprobación y ejecución de los proyectos de vivienda uno de los más significativos. Mediante este documento, se presentarán propuestas que van en la línea de abordar esta dimensión del problema habitacional.



## Análisis y evidencia

Si bien existe un consenso en torno a la existencia de este problema, no es sencillo cuantificar a ciencia cierta el tiempo total de espera de adquisición de un subsidio por parte de una familia. Aún así, diversas investigaciones y estudios han intentado cuantificar el tiempo total de espera e identificar dónde se encuentran las principales dificultades. Estudios como el de Robertson & Partners (2021), encuestas a dirigentes de los comités de vivienda y las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) dan cuenta de números similares. En general, la mayor parte del tiempo se concentra en las etapas a cargo de las EP, como la organización de la demanda, la ubicación y adquisición de suelo, y la gestión del proyecto, mientras que el tiempo restante ocurre en las etapas de ejecución de obras, recepción y entrega de vivienda.

**Tabla 1. Tiempos de espera proyectos habitacionales**

| Fuente                                     | Dimensión social / Dimensión suelo / Dimensión proyecto | Dimensión postulación / Dimensión evaluación | Dimensión construcción / Dimensión escrituración y entrega | Total dimensiones  |
|--|---|--|--|--------------------|
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) | 7 años y 7 meses (71%)                                  | 8 meses (6%)                                 | 2 años y 5 meses (23%)                                     | 10 años y 8 meses  |
| Dirigentes de Comités de vivienda          | 10 años y 6 meses (75%)                                 | 5 meses (3%)                                 | 3 años (22%)   | 13 años y 11 meses |
| Robertson & Partners                       | 3 años (36%)  | 1 año y 8 meses (20%)                        | 3 años y 8 meses (44%)                                     | 8 años y 6 meses   |
| Promedio                                   | 7 años y 1 mes (64%)                                    | 11 meses (9%)                                | 3 años (27%)   | 11 años            |

Fuente: Déficit Cero (2023).

En este escenario, los extendidos tiempos para la generación de soluciones habitacionales se concentran principalmente en las primeras dimensiones, que tienen que ver con la organización de la demanda habitacional. Es decir, la coordinación social, la gestión de suelo, el diseño del proyecto, y la postulación.

Como se mencionó anteriormente, la política habitacional actual se aplica principalmente a través del D.S. N° 49. En su modalidad colectiva, el acceso a un subsidio depende especialmente de las familias organizadas bajo la figura del comité. Al representar a un gran número de familias, este tipo de organización es susceptible a generar herramientas de presión social y fortalecer sus vínculos con otros actores sociales y políticos. Asimismo, permite visibilizar y cuantificar la falta de vivienda en Chile para alertar a las autoridades y justificar la asignación de recursos para esa materia.

La obtención de subsidios habitacionales a través de un comité necesariamente implica un vínculo con una EP, ya sea pública o privada. Esta entidad asume la responsabilidad de desarrollar el proyecto habitacional, lo que incluye la organización de la demanda, la identificación, selección y realización de los trámites necesarios para adquirir un terreno, la licitación de la obra, la intermediación con el SERVIU y la constructora, entre otros pasos.

Todo ello trae consigo múltiples dificultades, ya que gran parte del tiempo se dedica en tareas complejas de ejecutar para los comités y la EP, como encontrar un suelo que cumpla con la normativa, esté a un precio que el SERVIU pueda pagar<sup>1</sup>, y tenga una ubicación adecuada para los beneficiarios<sup>2</sup>. De esta manera, el modelo se ha vuelto engorroso y complejo, puesto que son las familias quienes deben encontrar un suelo que cumpla con la normativa y que sea factible de comprar por SERVIU. La compra, además, debe ir acompañada del desarrollo del proyecto técnico, social y jurídico.

Adicionalmente, los incentivos para que las EP desarrollen proyectos son muy bajos, ya que su pago depende de la adjudicación de subsidios para la adquisición del terreno y el desarrollo del proyecto, a menos que exista un cofinanciamiento desde otras fuentes.

Por último, se ha visto que el D.S. N° 49 enfrenta excesivos procesos burocráticos y requisitos administrativos en comparación a otros programas (como el D.S. N° 19)<sup>3</sup>, lo que subraya la necesidad de ejecutar ciertas modificaciones para que el principal mecanismo de entrega de viviendas se adapte a las necesidades de celeridad actuales para resolver el déficit habitacional.

---

<sup>1</sup>IPS Noticias (2023). *El precio de suelo: un enorme obstáculo para la vivienda social en Chile*. Disponible en: <https://ipsnoticias.net/2023/03/el-precio-del-suelo-un-enorme-obstaculo-para-la-vivienda-social-en-chile/>

<sup>2</sup>Estudios Urbanos UC (2023). *Académico Javier Ruiz-Tagle habla sobre las largas esperas para obtener viviendas propias a través de subsidios*. Disponible en: <https://estudiosurbanos.uc.cl/tvn-2/>

<sup>3</sup>El proceso de gestión de la demanda en el D.S. N° 19 comienza cuando el conjunto habitacional está adjudicado ante el MINVU y ya ha comenzado la construcción (Robertson & Partners, 2021).

## Propuesta

Para abordar este problema, Déficit Cero propone cinco iniciativas que permiten reducir los tiempos de espera principalmente en las etapas donde se identificaron mayores problemas de celeridad. Estas son:

### PROPUESTA 1

Edificación directa y asignación de comité y/o demanda individual durante el proceso de construcción

### PROPUESTA 2

Creación de un registro de postulantes a cargo de SERVIU que se encuentre a disposición de los municipios, además de fortalecer el rol de estas instituciones como EPs.

### PROPUESTA 3

La determinación de plazos máximos para la ejecución de obras.

### PROPUESTA 4

La creación de un subsidio al menor plazo de obra.

### PROPUESTA 5

Reducción de plazos de revisión de proyectos y fijación de plazo para la calificación del proyecto.

Cada una de estas propuestas requiere de modificaciones en la gestión o reglamentarias para ser implementadas. Es decir, no se necesitan cambios legales, lo que agilizaría su posible implementación.

Las propuestas 1 y 2, en conjunto, sirven al propósito de que el tiempo de entrega de las soluciones habitacionales sea equivalente al tiempo de construcción del proyecto. Esto se conoce como **edificación directa**, ya que para ejecutar un proyecto no es necesaria la organización previa de la demanda.

Así, la **primera propuesta** sugiere crear proyectos de vivienda sin necesidad de un comité previamente asignado. Para implementarla, se requiere generar llamados D.S. N° 49 especiales, permitiendo postulaciones sin comité en casos especiales con resoluciones fundadas. Esto permitiría iniciar las obras sin la organización previa de un comité y determinar la nómina de beneficiarios hasta 90 días después de la recepción de obras por parte de SERVIU. En resumen, se agiliza el inicio de las obras y se permite la postulación en un período de 3 meses.

Esta idea es una homologación de una modalidad que se utiliza en el D.S. N° 19, que permite postular con un anteproyecto otorgado por la respectiva Dirección de Obras Municipales (DOM). También se ha utilizado en casos excepcionales de reconstrucción por emergencias, siendo el caso más conocido el terremoto del 27/F.

Además, para poder incorporarlo en la asignación anual dentro del presupuesto del MINVU, se propone agregar al D.S. N° 49 que hasta un 30% de los recursos puedan ser reservados para atender a familias que se encuentren en situaciones especiales de “urgente necesidad habitacional” calificado por el MINVU. Dentro de esta condición, además de los casos de fuerza mayor o catástrofes, también se incorporarán los casos fortuitos, que permite dar cabida a que ingresen personas pertenecientes a los hogares en déficit habitacional.

En ese sentido, también se propone una modificación al D.S. N° 19, para que en casos de “emergencia habitacional” puedan aumentar el porcentaje de viviendas destinadas a familias vulnerables a 70%<sup>4</sup>.

Por último, y en línea con lo anterior, se propone modificar el D.S. N° 332 para añadir que, en casos excepcionales de crisis habitacional, que determinen la aplicación de un Plan de Emergencia Habitacional, podrá decretarse la aplicación de las disposiciones excepcionales establecidas en los incisos anteriores.

Para la **segunda propuesta**, se busca que los SERVIU y municipios, entre otros órganos de la administración, fortalezcan su rol como Entidad Patrocinante. Por un lado, se propone derogar la norma del D.S. N° 49 que exige autorización del SEREMI para que los SERVIU actúen como EP, permitiéndoles hacerlo con solo un informe previo del director de SERVIU. En el caso de los municipios, diversos dictámenes de la Contraloría General han señalado que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ampara la labor de EP, por lo que un municipio puede asumir como tal sin una modificación normativa.

Junto con ello, se crearía un registro de postulantes hábiles para la obtención de un subsidio, con la finalidad de reducir los plazos en la organización de la demanda y los tiempos asociados a ella. Este registro estaría a disposición de los SERVIU, pero también de los municipios en caso de que estos últimos estén cumpliendo el rol de EP en un proyecto.

---

<sup>4</sup>Según el D.S. N° 19 Art. 7, se considera “un 25% y hasta un máximo de un 40% de viviendas destinadas a familias vulnerables, en comunas desde 40.000 habitantes, o hasta un máximo de 60% de viviendas en comunas de menos de 40.000 y hasta 20.000 habitantes (...) El Seremi podrá autorizar la presentación de proyectos en comunas de menos de 20.000 habitantes, lo que deberá justificar en base a la demanda habitacional existente en estas comunas, pudiendo considerar hasta un máximo de 60% de viviendas destinadas a familias vulnerables” (Ley Chile, 2016).

Un problema asociado a esta propuesta, tiene que ver con que la creación de un registro de postulantes podría dar pie a arbitrariedades. Es por ello que es necesario establecer “convenios de prelación” acordados por los municipios y SERVIU. Estos convenios debieran servir como instrumentos transparentes de asignación de los beneficiarios, además de asegurar que los subsidios lleguen a las familias más vulnerables del país. Asimismo, es importante considerar que esta modalidad sólo se evaluará para ciertos casos de emergencia habitacional, o donde sea posible identificar el déficit habitacional para asegurar la incorporación de familias, por lo que no reemplazará al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) tradicional y, por lo tanto, no se perjudicará a la gente que está realizando su proceso mediante un comité. De igual forma, se pueden generar incentivos para aquellos proyectos que nazcan a través de este tipo de organización.

Las siguientes dos propuestas tienen que ver con agilizar los procesos de ejecución de obras. Por un lado, la **tercera propuesta** busca que los SERVIU, con criterios técnicos, puedan determinar plazos de ejecución y término de las obras, considerando el número de viviendas, su tipología o emplazamiento. Para ello, basta con incorporar un inciso dentro del D.S. N° 49 que le otorgue esa capacidad a los SERVIU. Por otro lado, la **cuarta propuesta** establece un subsidio al “menor plazo de obra”, para así considerar el plazo de entrega a la hora de contratar y/o licitar, además del precio. Esto es factible mediante un cambio administrativo, que incorpore este incentivo como criterio de contratación, considerando que servirá para generar soluciones habitacionales en el menor tiempo posible.

Por último, la **quinta propuesta** se orienta a la dimensión de postulación del procedimiento, al disminuir los tiempos y fijar un plazo para la etapa de revisión de los proyectos por parte de SERVIU, estableciendo un límite de 45 días hábiles en suma para efectuar todo el proceso de calificación de un proyecto, en vez de los 135 días hábiles que son posibles actualmente. Esta modificación debe ser efectuada en el D.S. N° 49, para así reducir los límites de tiempo en cada una de las etapas.

# Recomendaciones

En síntesis, tomando el análisis y la evidencia disponible, se propone lo siguiente:

## Edificación directa

01

Generar reformas normativas al D.S. N° 49 que permita que algunos proyectos habitacionales inicien sus obras sin necesidad de la conformación previa de un comité en sectores que presenten crisis habitacional, reduciendo significativamente los tiempos de espera.

## Registro de postulantes

02

Crear un registro a cargo de SERVIU de personas que han postulado al D.S. N° 49, ya sea de manera individual o colectiva, para asignarles proyectos de edificación directa, incorporando convenios de prelación para evitar arbitrariedades y permitir que los subsidios se asignen a las familias más vulnerables.

## Consolidación de entidades públicas como Entidades Patrocinantes

03

Quitar trabas normativas de SERVIU que exige autorización de las SEREMI para funcionar como EP, y fomentar el rol de los municipios en esta función.

## Establecer plazos e incentivos para mejorar los tiempos de construcción

04

Con criterios técnicos para la ejecución y término de los proyectos, además de reducir los tiempos para la revisión de los proyectos.



📍 Av. Departamental 440

✉️ contacto@deficitcero.cl

🖱️ [www.deficitcero.cl](http://www.deficitcero.cl)