

DESAFÍOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN CHILE

Un análisis del Plan de emergencia
habitacional 2022-2025

Nota técnica N°2



Nota Técnica N°2

Autor principal

Carlos Cruz Infante

Editores

Valentina Ilic

Felipe Arteaga

Juan Eduardo Vargas

I. Introducción

El Plan de Emergencia Habitacional (PEH) del gobierno del Presidente Boric ha concitado amplia atención. Es un plan ambicioso y atinente. Ambicioso, porque la crisis de acceso a vivienda es un problema mundial al menos desde 2018, y que se acentuó marcadamente luego de la pandemia del Covid-19. Atingente, porque dada la cantidad y diversidad del déficit, resulta urgente implementar un plan de este tipo.

La escasez de vivienda tiene múltiples implicancias. Primero, por el impacto directo en el bienestar de más de 640.000 familias, según proyecta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) que necesitan o necesitarán en el corto plazo un lugar para vivir. Segundo, porque el emplazamiento de dichas familias afecta el trazado del transporte público, los estándares sanitarios a los que están expuestos sus miembros, la educación que reciben los jóvenes y niños que integran esos hogares y, en consecuencia, el bienestar social en su conjunto. Tercero, porque el sector de la construcción es una pieza clave de la economía. Además de generar una proporción significativa de puestos de trabajo, impacta en la productividad nacional y genera casi el 40% de las emisiones de CO₂ a nivel mundial (WEF, 2022). Es más, solamente lo relativo a vivienda representa el 20% de la huella de carbono de los países (The Economist, 2022). Pese a que muchos puntos del PEH son claros y generan consenso, hay también legítimas dudas sobre el avance del plan hasta la fecha y la manera en que está siendo gestionado (Déficit Cero, 2023). Por otro lado, dado que el problema de acceso a la vivienda tiene alcance global, diversos organismos ya han emitido y evaluado múltiples recomendaciones, muchas de las cuales fueron omitidas

en este plan. Finalmente, el hecho de que el garante nacional de que haya una estrategia y política de Estado en materia de vivienda y urbanismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, aún no haya sido activado por el gobierno del Presidente Boric, es una señal que debe ser atendida en programas de esta envergadura.

La presente nota técnica evalúa el PEH en términos de atingencia respecto de la evidencia internacional, pero también en cuánto se hace cargo de su propio diagnóstico y de problemas que, aunque adyacentes al habitacional, tienen una fuente interdependencia con él.

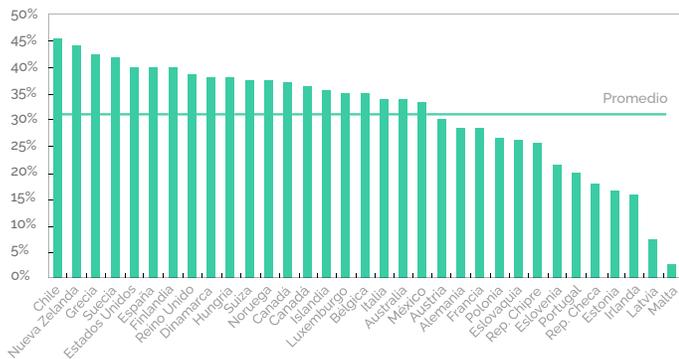
II. Contexto: el problema

La crisis de acceso a la vivienda es un problema mundial. Acentuada por la pandemia del Covid-19, en 2020 buena parte de los países en desarrollo y de ingresos medios bajos sufrían ya una crisis habitacional. Para 2021, el problema habitacional ocupaba también a las economías desarrolladas. El alza de precios acelerada de las viviendas intrigaba a naciones en las que esto ya parecía solucionado (The Economist, 2021a), y gobiernos de los países más prósperos intentaban encontrar una salida, aunque con poco éxito (The Economist, 2021b; 2020).

Adicionalmente, el espacio urbano ha crecido más rápido que la población: si el primero ha aumentado 2,5 veces en los últimos 40 años,

la segunda lo ha hecho en sólo 1,8 veces. Esto ha redundado en crecimiento inorgánico y, en la mayor parte de los casos, socialmente segregado de las ciudades. En segundo lugar, la demanda habitacional ha superado con creces la oferta. Entre los países de la OCDE, uno de cada tres arrendatarios privados de bajos ingresos gasta más del 40% de su ingreso disponible en arriendo. En Chile, la proporción llega al 45% (fig. 1) (OCDE, 2021b)

Figura 1. Carga mediana del arriendo (privado + subsidiado) como porcentaje del ingreso disponible de los hogares del primer quintil de ingresos.

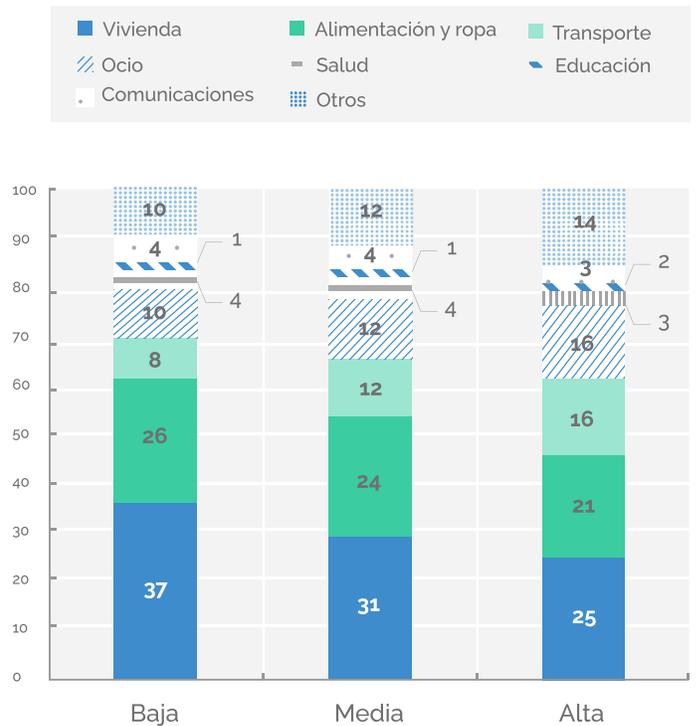


Fuente: Housing policies for sustainable and inclusive cities (OCDE 2021).

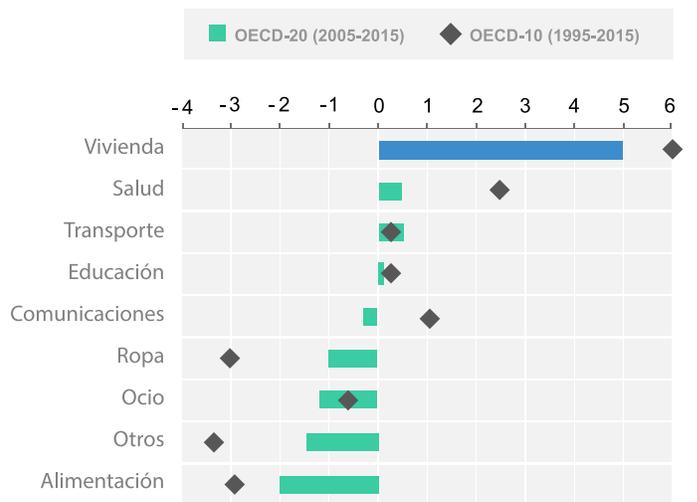
En busca de viviendas más asequibles, los hogares de ingresos medios y bajos se han trasladado a las periferias. Esto aleja a dichos hogares de los servicios -de salud, educación, infraestructura, comercio- y los obliga a hacer largos traslados. Lo último, a su vez, aumenta las emisiones de CO2, daño potenciado por el crecimiento del área urbana en desmedro de la rural.

Por otra parte, la crisis es más pronunciada en las zonas urbanas, las que concentran los empleos, y afecta especialmente a los grupos de menores ingresos. Encima de eso, "Vivienda" es el ítem de gasto que más ha crecido en participación en el gasto de los hogares de 20 países OCDE en los últimos 20 años (OCDE, 2021).

Figura 2. Panel A: Distribución del presupuesto de los hogares por ítem de consumo, según grupo de ingreso (promedio OCDE, 2016 o último año disponible).



Panel B: Cambio en puntos porcentuales de la distribución presupuestaria de los hogares para todos los grupos de ingresos ((promedio OCDE, 2016 o último año disponible)



Fuente: Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable (OCDE, 2021).

El Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025 comienza con un diagnóstico en esta misma línea: la crisis de acceso a la vivienda. El plan detalla, por ejemplo, que la demanda

proyectada¹ de viviendas para 2022 equivale a 643.000 hogares. Dicha demanda respondería a las siguientes razones:

- Una oferta habitacional segregada e inasequible.
- Una alta prevalencia de hogares allegados y hacinados (316.008).
- La incompleta cobertura de viviendas en zonas rurales aisladas y rezagadas.
- El incremento de los precios de arriendo y compra de las viviendas por sobre el de las remuneraciones.
- La dificultad en el acceso a créditos hipotecarios, dada por tasas de interés más altas, mayores regulaciones financieras y fluctuación de los ingresos de los hogares.
- La regulación insuficiente sobre el mercado inmobiliario, que habría derivado en ciudades mal planificadas y segregadas.
- El aumento de familias viviendo en asentamientos precarios y campamentos (76.000 hogares en campamentos).
- Un déficit habitacional cuantitativo de 438.113 viviendas, concentrado principalmente en las regiones de Valparaíso y Biobío, y con alta prevalencia en las del norte de Chile (Arica y Parinacota, Antofagasta y Tarapacá).
- Altas expectativas sociales, generadas a partir del estallido social del 18 de octubre de 2019.

Uno de los problemas que enfrentan los gobiernos de todas las latitudes respecto del acceso a la vivienda es el llamado **“sueño de la casa propia”**. Por un lado, se tiende a pensar que la única forma de asegurar una vivienda es mediante la compra de la misma. Por otro, se sabe que en países de ingreso medio y medio alto, como es el caso

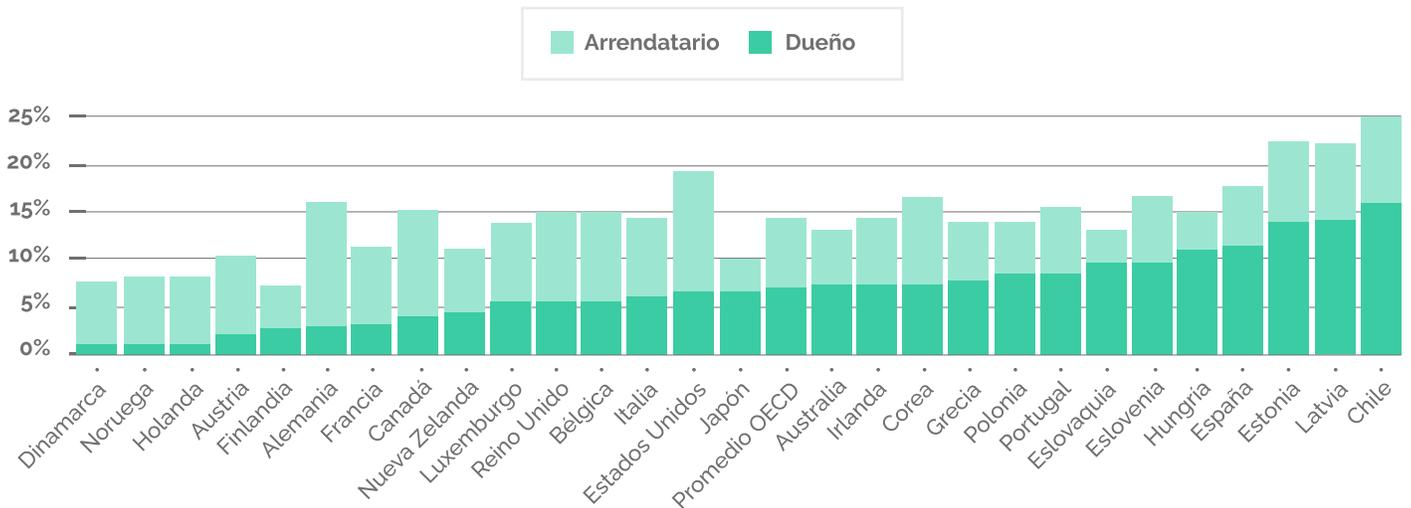
de varios países latinoamericanos y de Chile, en particular, ser propietario/a de una casa tiende a atenuar las altas desigualdades de riqueza (OCDE, 2019) y, en muchos casos, constituye también un “seguro para la vejez” de las personas que no reciben una jubilación suficiente (CIDEU, 2023, p.6). Esto último, lamentablemente, esconde otro tipo de pobreza: un/a propietario/a puede no tener qué comer, pese a tener una vivienda bien localizada en la mejor ciudad, como ha ocurrido en España. Además, parece impopular desde el punto de vista político respaldar la seguridad en la tenencia de vivienda a través del alquiler, ya que esto va en contra de una arraigada norma cultural.

La evidencia muestra que, en realidad, ser propietario/a **de una vivienda aumenta los activos de un hogar**. Sin embargo, a su vez, aumenta drásticamente la brecha de ingresos, pues **los hogares de sectores medios y bajos deben destinar una parte importante de su ingreso disponible al pago de la vivienda**. Es más, de aquéllos hogares con deuda, la deuda inmobiliaria representa alrededor del 80% de ésta entre los países OCDE (OCDE, 2019). Esto es particularmente importante en el caso de Chile.

Chile es el país cuya tasa de hogares vulnerables que son propietarios es la más alta entre los países de la OCDE (Figura 1). Esto podría deberse, como sostiene el CIDEU, a *“las dificultades y falta de garantías de derechos en los alquileres, los cortos plazos de los contratos, la inseguridad en las renovaciones, al tiempo que no hay regulación de la renta. Todos estos son mecanismos que abocan a la población a la compra”* (CIDEU, 2023, p. 7). En tanto, otro estudio de 2021, estima que el primer quintil de la distribución de ingresos gasta más del 40% de su ingreso disponible en vivienda. Ésta es una de las tasas más altas junto con las de España, Nueva Zelanda y Reino Unido.

¹ El Minvu hizo estimación usando como fuente el déficit habitacional cuantitativo del Censo 2017, el último disponible; los datos de los nuevos hogares de atención del Minvu, y la cantidad de hogares en campamentos del Catastro Nacional de Campamentos.

Figura 3. Mix de tenencia de vivienda entre los hogares de menores ingresos, países OCDE (%).



Fuente: Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts (OCDE, 2019).

III. Recomendaciones internacionales para enfrentar la crisis de acceso a la vivienda

Como se decía, el problema de acceso a la vivienda no es nuevo, y tampoco lo son las soluciones propuestas para enfrentarlo. Aquí se hace un esfuerzo compilatorio con algunas de las medidas más estudiadas y difundidas a nivel internacional para facilitar el acceso a la vivienda. A partir de dichas propuestas podremos analizar el PEH en mayor profundidad.

World Economic Forum: la crisis de vivienda post Covid-19

Luego, por supuesto, la pandemia alteraría el escenario. En este sentido, el *World Economic Forum (2020)* recogía algunas de las sugerencias más importantes en la materia:

i. *Foco en la vivienda saludable.* Una vivienda adecuada es una **vivienda saludable**. Según la ONU, el déficit habitacional -cualitativo y cuantitativo- eran una "sentencia de muerte"

en el marco de la pandemia. El hacinamiento aumentaba la probabilidad de contagio y la falta de agua y servicios sanitarios podían empeorar drásticamente la situación.

ii. *Poner urgencia a las Metas de Desarrollo Sostenible de la ONU que refieren a vivienda.* Sobre todo, debe ponerse urgencia a la Parte 1 de la Meta 11 de la Agenda (ONU, 2023), cuyo objetivo es "asegurar para todos **acceso a una vivienda adecuada y asequible**, y a servicios básicos, así como mejorar los barrios marginales".

iii. *Enfatizar la importancia de la vivienda como una contribución fundamental a la economía nacional.* Investigadores de la Washington University y Pennsylvania University concluyeron que **el mercado de la vivienda representa, en promedio, cerca del 16% del PIB** para un promedio de 11 países de ingresos bajos y medios, lo que aplica para los países de Latinoamérica – no necesariamente para Chile, cuyo ingreso es considerado alto por el Banco Mundial (World Bank, 2023). Esto implica que inyectar recursos públicos en ese mercado podría ser altamente rentable, tanto social como económicamente.

iv. *Dar alivio a las familias en riesgo de perder su casa (asegurar la tenencia).* El subsidio al arriendo o meses de gracia en los créditos hipotecarios, podrían evitar que más hogares pierdan sus casas.

v. *Utilizar algunas estrategias de finanzas habitacionales para ayudar a los hogares de menores ingresos.* Los aportes al sector de la **construcción como política contracíclica**, el subsidio al arriendo y las obras de mejoramiento de vivienda pueden ser políticas fundamentales para las familias de menores ingresos.

OCDE 2020: ciudades compactas y sostenibles

En uno de sus reportes 2020(a), la OCDE recomienda a los gobiernos promover **ciudades más compactas e inclusivas**, siguiendo estas directrices:

i. Generar **visiones de ciudad compartidas y transversales** a los diferentes ministerios sectoriales, funcionando como eje rector de la batería de políticas públicas para generar ciudades compactas e inclusivas.

ii. Promover, desde el gobierno central, la **relación inter-municipal** para monitorear tanto la demanda como la oferta de vivienda, conteniendo el crecimiento inorgánico de las ciudades.

iii. Fortalecer, desde el gobierno central, las **capacidades catastrales y de recaudación de los gobiernos locales**, administrando los incentivos comprendidos en las recomendaciones fiscales y tributarias.

Además, destacan dos herramientas tendientes a ciudades más compactas e inclusivas:

- **Las tasas de impacto (impact fees) y las exenciones a la urbanización.** Estas últimas permiten involucrar a los desarrolladores privados en las visiones de ciudad que las autoridades decidan llevar a cabo, dándoles incentivos para edificar en los

terrenos en que es más costoso construir. Las tasas de impacto, por su parte, son bastante comunes en Estados Unidos e internalizan el costo de la segregación urbana y de la pérdida de terrenos “verdes” por otros urbanizados, lo que tiene implicancias en el medio ambiente. CDE), pero, sobre todo, es un impuesto progresivo, pues pagan más quienes más activos inmobiliarios tienen y lo hace sin encarecer el precio de las viviendas.

- El **impuesto inmobiliario mixto (split-rate taxes)** tendería a hacer mejor uso de los terrenos más productivos y con mejor ubicación dentro de las ciudades. Este impuesto grava más un sitio sin construir que uno con edificación. La idea subyacente es que las personas con más tierra ociosa -sea para uso y goce propio o para especulación financiera- cuenten con incentivos para dar un uso socialmente útil a dicho terreno; construir en él o, en su defecto, venderlo para que un tercero lo haga. Esto genera también ciudades más compactas (ver el caso de Pensilvania en el citado informe OCDE), pero, sobre todo, es un impuesto progresivo, pues pagan más quienes más activos inmobiliarios tienen y lo hace sin encarecer el precio de las viviendas.

Luego, basados en el caso de Chile (2013), los investigadores arguyen que una política nacional urbana debería especificar, al menos, los siguientes ámbitos:

- i. Los **tipos de usos de suelo** que deberían coexistir dentro de la ciudad.
- ii. Los **niveles de provisión de servicios** vinculados a los nuevos desarrollos urbanos.
- iii. Los **umbrales de densificación**.
- iv. Las **condiciones específicas que justifican la expansión urbana**.
- v. La relación entre el **transporte público** y las actividades sociales y económicas.

A lo anterior, el organismo sugiere agregar la definición clara de la regulación para la edificación amigable ambientalmente.

OCDE 2020: foco en vivienda social

Es necesario también revisar el trabajo sobre viviendas sociales (OCDE, 2020b), que representan cerca del 6% del total de viviendas entre los países OCDE.

Es importante mencionar que, si bien el informe no analiza el caso de Chile ni de Suecia, ya que éstos no proveerían viviendas sociales según la definición que entrega el organismo: “viviendas de alquiler a precios inferiores a los del mercado, seleccionadas y asignadas con arreglo a normas específicas, como la necesidad identificada o las listas de espera” (p. 4), este sí entrega lecciones contundentes para la planificación y ejecución de políticas habitacionales.

i. Primero, sugiere que **un modelo de provisión de viviendas sociales 100% público es la variante más débil**. Que el Estado desarrolle y administre estas viviendas dejaría la política habitacional muy expuesta a cambios presupuestarios y a las fluctuaciones del precio del suelo.

ii. Segundo, concluye que independientemente del modelo de financiamiento adoptado para la política habitacional, **la política de suelo es crucial**.

iii. Focalización: una política de vivienda social debería ayudar especialmente a **adultos mayores y personas jóvenes**, dado que son aquellos con flujos de ingreso más inestables y, en varios casos, más bajos.

iv. En general, **las políticas de integración habitacional han probado ser inefectivas**. Se pone como ejemplo los casos de Francia, Canadá, y Estados Unidos, que no han logrado terminar con la segregación en las ciudades satisfactoriamente. En contraposición, se propone desarrollar **pequeños proyectos sociales distribuidos por toda la ciudad**.

v. Finalmente, la OCDE sostiene que es imperativo **aumentar la inversión pública en viviendas sociales**.

OCDE 2021(a): viviendas más asequibles

El último estudio revisado de la OCDE enfatiza tres elementos claves a tener en cuenta al momento de diseñar una política pública para mejorar el acceso a la vivienda.

i. Inversión pública: **aumentar la inversión gubernamental para el impulso a la oferta de viviendas asequibles**. El informe muestra tres casos emblemáticos: eficiencia energética y calidad de materiales para más de 40.000 viviendas sociales. Está en el marco del European Green Deal.

a. *Big Housing Build* (Australia): construcción de 12.000 nuevas viviendas sociales y el mejoramiento de otras 9.000.

b. *Rapid Housing Initiative* (Canadá): solución de emergencia para que los hogares más vulnerables tuvieran techo en un plazo de 12 meses.

c. *France Relance* (Francia): plan de recuperación económica que contempló diversas mejoras de eficiencia energética y calidad de materiales para más de 40.000 viviendas sociales. Está en el marco del European Green Deal.

En este punto, se sugiere también **reducir las barreras administrativas** para la construcción de viviendas asequibles.

ii. Focalización: se debe propender a políticas progresivas y evitar aquellas medidas que, al menos en el mediano y largo plazo, pueden ser regresivas. En ese sentido, se sugiere precaución con las siguientes herramientas:

a. Las **exenciones tributarias** para los propietarios de vivienda suelen ser regresivas.

- b. Los **controles de precios de arriendo pueden ayudar**, pero también pueden ser “pan para hoy y hambre para mañana”. En el largo plazo desincentivan inversión y mejoras en el parque inmobiliario existente.
- c. Los **subsidios al arriendo**, que pueden ser capturados por los arrendadores y, eventualmente, subir el precio de los arriendos.

iii. *Tenencia, no propiedad*: **dar más importancia a tener una vivienda que a ser propietario de una**. Se debe romper con el paradigma de que “la casa propia” es la panacea, sobre todo para los más jóvenes.

The Economist 2021: el boom de la impresión 3D de viviendas

Aunque el semanario británico no se dedica a diseñar y ejecutar políticas públicas, un artículo de agosto de 2021 sobre la construcción de viviendas a través de tecnología 3D entrega luces de las ventajas y obstáculos que enfrenta esa tecnología, algo que está incluido en el Plan de Emergencia Habitacional a analizar.

Respecto de las ventajas:

i. *Tiempo*: la construcción es mucho más rápida; de hecho, en ciertos casos **el tiempo puede ser la mitad** que el de una obra normal.

ii. *Sostenibilidad*: dado el empleo óptimo de materias primas, tanto los **costos como el impacto ambiental asociados a la construcción 3D son menores** que los de la construcción tradicional.

iii. *Mano de obra*: según Mighty Buildings, una de las empresas pioneras en el rubro, el proceso de impresión **computariza hasta un 80% del proceso constructivo**, requiriendo sólo el 5% de la mano de obra habitual.

iv. *Productividad*: el sector de la construcción suele ser reacio a innovaciones y, teniendo tasas de productividad más bajas que el pro-

medio de las industrias (Comisión Nacional de Productividad 2020), la impresión 3D puede representar un salto importante en ese ámbito.

Acerca de los obstáculos para el desarrollo de esta tecnología, se tiene:

i. *Normativa*: es necesario **cambiar la normativa** en construcción y establecer de manera unívoca cuáles serán los estándares exigibles para esta nueva técnica constructiva, y quién lo regulará y fiscalizará.

ii. *Política*: es necesario **romper el mito de que estas tecnologías dejan a personas sin trabajo**, y hacer ver que pueden reconvertir puestos de empleo. En ese sentido, lo más razonable sería capacitar a quienes trabajan en la construcción para que puedan hacer trabajos más cualificados, en menor tiempo y por un mayor salario.

A modo de resumen de las recomendaciones internacionales, se muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen 26 recomendaciones internacionales sobre viviendas sociales 2019 - 2021

Estudio	Ámbito de injerencia	Recomendación
5 ways to tackle the housing crisis after COVID-19 (WEF, 2020)	Salud pública	Asegurar estándares de sanidad mínimos de la vivienda
	Macroeconómico	Destacar la contribución de la vivienda al PIB
	Vivienda	Asegurar tenencia por sobre propiedad
	Macroeconómico	Impulso de la Construcción como política anticíclica
Housing policies for sustainable and inclusive cities: How national governments can deliver affordable housing and compact urban development (OCDE, 2020a)	Urbano	Generar visiones de ciudad compartidas y transversales a los diferentes ministerios
	Urbano	Promover la relación inter-municipal para monitorear oferta y demanda de viviendas
	Político-administrativo	Fortalecer capacidades catastrales y de recaudación de gobiernos locales
	Urbano	Política urbana: <ul style="list-style-type: none"> - Definir usos de suelo. - Niveles de provisión de servicios. - Umbrales de densificación. - Justificar la expansión urbana. - Considerar transporte público.
	Medio ambiente	Regular la construcción con parámetros ambientales
Social housing: A key part of past and future housing policy (OCDE, 2020b)	Vivienda	Evitar un modelo de viviendas sociales 100% público
	Urbano	Importancia de la política de suelo
	Social	Focalización en jóvenes y adultos mayores
	Urbano	Evitar políticas de integración habitacional de gran escala, promoviendo pequeños proyectos habitacionales en toda la ciudad
	Vivienda	Aumentar la inversión en viviendas sociales
	Impositivo	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de impacto y exenciones a la urbanización. - Impuesto inmobiliario mixto.

Social housing: A key part of past and future housing policy (OCDE, 2020b)	Vivienda	Aumentar la inversión en viviendas sociales
	Impositivo	Evitar las exenciones tributarias. Suelen ser regresivas
	Inmobiliario	Precaución con el control de precios de arriendos
	Inmobiliario	Evitar que subsidios al arriendo se traduzcan en alza de precios
	Vivienda	Promover tenencia en vez de propiedad
The rise of 3D-printed houses (The Economist, 2021)	Vivienda	Promover esta tecnología: más eficiente, amigable ambientalmente, y eficaz
	Macroeconómico	Resaltar el salto en la productividad y reconversión de empleos
	Político-administrativo	Ajustar la normativa antes de impulsar el desarrollo

Fuente: elaboración propia.

De este análisis se desprenden varias conclusiones:

1. Que antes de hacer el plan ya había **evidencia y casuística** suficiente sobre las cuales basarse para establecer una política habitacional de esta envergadura.
2. Que el problema habitacional es **multidimensional**: atañe no sólo a las familias que habitan en las viviendas, sino al marco regulatorio completo de una sociedad. Incluye incentivos económicos para los diversos actores inmiscuidos en el diseño, ejecución y evaluación del plan y plantea enormes desafíos de la gobernanza local, regional y nacional.
3. Que es imperativo complementar una compleja política habitacional con **una política urbana igualmente comprensiva**.
4. Que debe tenerse en cuenta el **factor macroeconómico del desarrollo habitacional**, sobre todo en el actual contexto de incertidumbre, alta inflación y alto desempleo que atraviesa Chile. En palabras del Banco Central de Chile (2023), "La economía chilena se verá afectada por una menor demanda externa y condiciones financieras globales más restrictivas. Con todo, el escenario actual tiene asociado un grado de incertidumbre superior a lo habitual."
5. Que, sobre todo para Latinoamérica, el **rol financiero del mercado inmobiliario y habitacional** es particularmente complejo. Así como es la principal fuente de riqueza (activos) para los grupos de ingresos medios y bajos, es también una de las mayores fuentes de gasto para las familias (ingresos).

IV. Evaluación del Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025 a la luz de las recomendaciones

A continuación, se mostrará lo bueno, lo mejorable y lo ausente del PEH. Ello es resultado del análisis respecto de la evidencia internacional ya exhibida, así como de elementos del Plan mismo que podrían ser revisados.

Lo bueno

En primer lugar, el PEH muestra **continuidad con administraciones anteriores**, destacando el fortalecimiento del **Banco de Suelo Público**, avanzar en un parque de viviendas públicas, promover el arriendo protegido, y mejorar la institucionalidad para reducir los tiempos de tramitación para las soluciones habitacionales (Gob.cl, 2021). En caso de que el plan hiciera los avances comprometidos, el resultado debería entregar cierta certeza a los actores comprometidos en el plano urbano habitacional: desarrolladores, inversionistas, legisladores, y gobiernos regionales y locales.

Luego, se ha de destacar la **importancia del rol articulador del Estado** en lo que refiere a la provisión de vivienda de interés público, al menos en cinco dimensiones claras:

- En cuanto a proveer y asegurar viviendas adecuadas, siguiendo la definición que para ello tiene la ONU,
- En cuanto a incorporar infraestructura y equipamiento en los lugares en que se emplacen nuevas viviendas,

- En cuanto a adquirir y administrar mejor el suelo urbano público,
- Y en cuanto a otros compromisos que el Estado ha adquirido con diversos grupos de la sociedad en particiones distintas al Minvu.

Como tercer punto, es evidente el **esfuerzo por descentralizar la aplicación del plan**. Tanto los municipios como los gobiernos locales aparecen inmiscuidos en varias de las medidas. Asimismo, el desglose regional del plan muestra una acabada caracterización de los problemas y necesidades de cada región del país.

Cuarto, las iniciativas por el **cuidado del medioambiente**. El PEH contempla medidas de alto impacto para proteger el entorno ambiental, como el Plan de Residuos de Construcción y Demolición en todas las obras financiadas por él, siguiendo la política del gobierno anterior (Construye 2050, 2021), la creación de Empresas Públicas Regionales de Construcción Sustentable, y la realización de circuitos ambientales de alto estándar.

En quinto lugar, el programa **establece ciertos parámetros mínimos de equipamientos urbanos e infraestructura** en razón de la cantidad de personas que habiten en las unidades habitacionales a desarrollar. Esto es esencial para promover la densificación de las ciudades y, por ende, ciudades más compactas.

Finalmente, la **fijación de metas es clara**. Más allá de si es lo suficientemente ambiciosa o no (el PEH deberá iniciar desde cero 140.090 de las 643.000 viviendas de la demanda habitacional proyectada), es claro el desglose territorial y por línea programática, lo que permite monitorear el avance de la política y entender de qué manera se focalizarán los recursos y la gestión del gobierno.

Lo mejorable

Pese a las virtudes enunciadas, hay aspectos en los que el Plan podría mejorar. En primer lugar, la medición del déficit habitacional y la consecuente estimación de la demanda habitacional, que son los que fijan las metas del PEH.

Por ejemplo, se da mucho énfasis al **género** a lo largo de todo el Plan, pero **no se explicita a través de qué medida o medición** éste propende a la equidad de género o protege, por ejemplo, a las jefas de hogar de campamentos, un grupo particularmente vulnerable de la política urbano habitacional. Tampoco se establece un parámetro de impacto al respecto.

Respecto de la matriz estratégica y las líneas de acción, el **acápito de Tecnología e Innovación es todavía poco ambicioso y exhaustivo**. Como se vio en las recomendaciones, este punto es fundamental para aumentar los niveles de productividad de la industria de la construcción, incrementar la eficacia de la política habitacional, reconvertir puestos de trabajo que, en el mediano plazo, obtendrán mejores empleos con salarios más altos y, por último, establecer parámetros ambientales claros para el sector. En ese sentido, el PEH es escueto, y propone como iniciativa central las plantas de producción para viviendas estatales. Ahí se nombra a Corfo como un aliado estratégico clave, pero sin entregar mayor información de cuál será su rol y cuánto financiamiento destinará a ello. También se acota esta medida a planta asfáltica de la Región Metropolitana, cuando habría sido esperable ver una iniciativa sustancial en otras regiones del país, como Valparaíso o Biobío, con altos déficits habitacionales, o en regiones extremas, donde las zonas aisladas demandan usar otras soluciones habitacionales.

Acerca del apartado de **costos y financiamiento de las líneas de acción** del PEH (entendiendo que el programa utiliza las líneas de acción vigentes del Minvu DS49, DS19, DS1, DS10, DS120, Arriendo Protegido, entre otros), es **opa-**

co e incierto. Se da a entender que, dada la dependencia presupuestaria de otras reparticiones y, “requiriéndose transparentar el real costo de los procesos habitacionales” (p. 51), es una tarea por hacer. Esto es preocupante, pues establecer metas concretas en un periodo determinado de tiempo sin entender, primero, el costo total real de la misma y la manera de suplir dicho costo, puede generar sobrecarga fiscal e incertidumbre financiera.

Otro punto por fortalecer es el de la **relación con la ciudadanía**. La **comunicación pública** es vital para el correcto desarrollo de políticas públicas. En este sentido, la OCDE (2021b, p. 14) sostiene que:

Se entiende por comunicación pública la función gubernamental de informar, escuchar y responder a los ciudadanos al servicio del bien común. Es distinta de la comunicación política, vinculada al debate partidista, a las elecciones o a figuras y partidos políticos concretos.

El organismo diferencia muy claramente la comunicación de políticas públicas de la denominada propaganda, y es aquí que se debe poner especial cuidado. En el PEH se proponen tres líneas de trabajo: la participación ciudadana, mediante las instancias tradicionales (CoSoc, cuentas públicas, etc.), formación ciudadana y una estrategia comunicacional. La segunda incluye crear un Centro de Formación y Diálogo para líderes de organizaciones de vivienda, así como campañas radiales y programas para dirigentes. La probabilidad de politizar esas instancias es alta, trascendiendo con creces la finalidad de “informar, escuchar y responder a los ciudadanos al servicio del bien común”. Esto cobra especial relevancia en la situación actual que están viviendo las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país. Por último, la llamada estrategia comunicacional se limita a un banner en el sitio web del Minvu y a la difusión de material didáctico. Nada se dice de cronograma, segmentación de públicos y mensajes, de la campaña a rea-

lizar y los presupuestos implicados; menos se habla de los objetivos de dicha campaña ni de cómo será evaluado su impacto.

Un quinto ámbito a mejorar es el **monitoreo del avance del programa**. Aunque se ve una agenda contundente para reportar al Congreso Nacional, poco hay de cara a la ciudadanía y los demás stakeholders del gobierno inmiscuidos en la política.

Luego, se tiene la arista de **integración**. Como se vio en la literatura, proyectos de gran envergadura tendientes a la integración social han sido inefectivos en otras partes del mundo. Lamentablemente, **el PEH propone proyectos de gran y mediana escala**, cuando las buenas prácticas internacionales recomiendan desarrollar pequeñas iniciativas habitacionales repartidas por la ciudad.

En séptimo lugar, la **focalización**. Si bien se entiende el parámetro del 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares, es deseable especificar dentro de ese rango. ¿Se beneficiará, por ejemplo, a las personas más jóvenes o a los adultos mayores? Si no fuera así, ¿por qué no? ¿Qué otro grupo demanda más atención?

Finalmente, las **regiones**. Como se decía antes, se nota el esfuerzo descentralizador, mas hay también algunas zonas del país cuyos planes demandan atención. Aquí se nombran sólo algunos ejemplos:

- En la **Región de Tarapacá**, se levanta como uno de los principales problemas la migración, y se propone que el 58% de las viviendas estén clasificadas como “compromiso” o “por proveer”, es decir, aún no han iniciado su ejecución. Sobre lo primero, no aparecen medidas relacionadas a ese tema en particular. Sobre lo segundo, la tasa es preocupante si se considera que el horizonte del programa es 2025.
- En la **Región de Antofagasta** la tasa de viviendas no iniciadas respecto de la meta es de un 72,4%, lo que parece poco factible de cumplir.

- En la **Región de Atacama** se subraya la alta percepción de inseguridad ciudadana, pero nada se propone al respecto. Por otro lado, parte del plan es “estimar el déficit habitacional real”, de nuevo contra el tiempo.
- En la **Región Metropolitana**, que representa el 43% del déficit habitacional de Chile, las viviendas en “compromiso” o “por proveer” representan el 69% de la meta.
- En la **Región de Biobío**, donde la huella de carbono de la construcción ha aumentado considerablemente, no hay medida alguna en ese respecto.
- En las regiones de **La Araucanía y Los Ríos y del Biobío** el plan resalta la Zona de Conflicto como obstáculo. Pese a eso, ninguna de las propuestas se hace cargo de ese problema. ¿Será posible desarrollar el PEH en esas regiones?
- En las regiones de **Aysén y Magallanes**, cuyos principales problemas son las comunidades aisladas, la falta de oferta habitacional y la estacionalidad de la construcción, se habría esperado una estrategia de prefabricación e industrialización más agresiva, pero no fue el caso.

Lo ausente

El PEH **no contempla medidas tributarias** en la dirección indicada por la literatura internacional. El llamado Nuevo Pacto Fiscal del Presidente Boric tampoco incorpora medida alguna en esa dirección, pese a estar también inspirada en estudios de la OCDE (Ministerio de Hacienda 2022). En ese sentido, se habría esperado aumentar la cobertura del impuesto territorial (las llamadas “contribuciones”), que aún contempla muchas exenciones, o, al menos, hacer la prueba de impuestos inmobiliarios mixtos y/o tasas de impacto en alguna región o comuna.

En segundo lugar, se quiere impulsar la prefabricación e industrialización de la construcción habitacional, lo que ya fue valorado en este informe, pero **poco se dice del marco regulatorio ambiental** que regirá dicho tipo de construcciones. Como ya se vio, es fundamental formular y consensuar dicha normativa antes de promover la técnica. Es el único modo de promover un mercado competitivo en torno a la prefabricación y la industrialización.

Tercero, **el impacto que el PEH tendrá a nivel macroeconómico no es del todo claro**. Como se dijo previamente, la industria habitacional tiene repercusiones significativas para las economías nacionales, ya sea por su alteración en el parque habitacional, la cantidad de empleos que genera, sus consecuencias en el precio de los materiales de construcción, la planificación y el costo oportunidad de desarrollar otros proyectos inmobiliarios, y los efectos en el mercado financiero y de créditos hipotecarios. Cuantificar, entonces, el impacto esperado del PEH es particularmente importante en el contexto de incertidumbre económica actual (Banco Central de Chile, 2023), puesto que

la construcción puede ser usada como herramienta contracíclica.

En el ámbito político-administrativo, se podría haber avanzado en las **capacidades catastrales y recaudatorias de los municipios**. No obstante el hincapié descentralizador del plan, esas herramientas son vitales para construir ciudades compactas e inclusivas. Es más, esto ya se piloteó en México, con satisfactorios resultados (OCDE, 2020b).

Finalmente, desde el punto de vista urbano, faltó formular **visiones de ciudad compartidas como metodología y objetivo para la implementación del PEH**. Además de éstas, entre las buenas prácticas internacionales analizadas la descentralización a la que tiende el plan podría haber sido más efectiva, completa y duradera.

La tabla 2 resume la evaluación que se hace del plan:

Tabla 2. Evaluación del Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025

Lo bueno	Lo mejorable	Lo ausente
Fortalecimiento del Banco de Suelo Público como herramienta de continuidad	Vaguedad respecto de iniciativas de género	Faltan medidas tributarias como herramienta de mediano y largo plazo
Articulada reivindicación del rol de Estado en la política habitacional	El ámbito de tecnología e innovación es poco ambicioso y poco exhaustivo	Falta un marco regulatorio ambiental claro
Esfuerzo descentralizador	Costos y financiamientos de líneas de acción es opaco	Falta claridad respecto del impacto macroeconómico del PEH
Iniciativas valiosas para el cuidado del medioambiente	La relación con la ciudadanía y la comunicación pública es débil y podría implicar riesgos	Falta avance en fortalecimiento de capacidades catastrales y recaudatorias de municipios
Metas claras	Las iniciativas de monitoreo de avance son insuficientes	Faltan visiones de ciudad compartidas
	Focalización poco explícita	
	Regiones: asimetrías y metas poco alcanzables	

Fuente: elaboración propia.

V. Discusión: ¿Dónde creemos que debería ponerse el foco en los próximos cinco años?

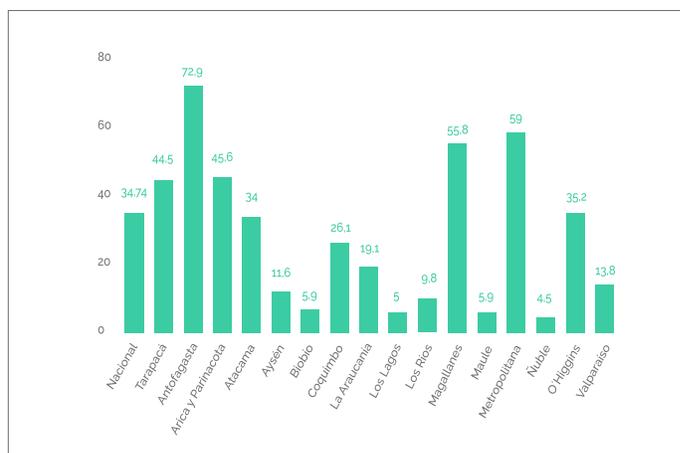
El PEH es un programa complejo, qué duda cabe. Sería poco riguroso decir que la solución para la crisis de acceso a la vivienda es clara y definida, pues muchas economías de diversas latitudes están luchando contra este problema y, probablemente ninguna; ha tenido un éxito completo e indiscutible.

Aún así, hay esferas que son prioritarias para la ciudadanía y que desde el punto de vista habitacional tienen implicancias enormes: **la migración y la seguridad ciudadana**.

En primer lugar, los migrantes han visto empeorada su situación en los últimos años respecto de los chilenos. Como muestra un estudio del Servicio Jesuita Migrante: *“Si para 2017, un 10,9% de la comunidad extranjera residente en Chile estaba en situación de pobreza, esto se incrementó a 17% en 2020, mientras que en la población chilena pasó de 8,4% a 10,4%”* (2021, p. 3).

Para empezar, la vulnerabilidad habitacional de las familias que migran a Chile demanda más atención de la que puso el plan. Actualmente en Chile la tasa de población migrante respecto del total es de 7,5% (INE, 2023). Sin embargo, la prevalencia de personas extranjeras viviendo en campamentos en Chile es significativamente más alta. Como muestra la Figura 4, 34,7% de las familias que habitan los campamentos del país son migrantes. Especialmente preocupantes en este sentido son la Región de Antofagasta (72,9%), la Metropolitana (59%), Magallanes (55,8%), Arica y Parinacota (45,6%) y Tarapacá (44,5%).

Figura 4. Familias migrantes en campamentos en Chile, 2022 (%)

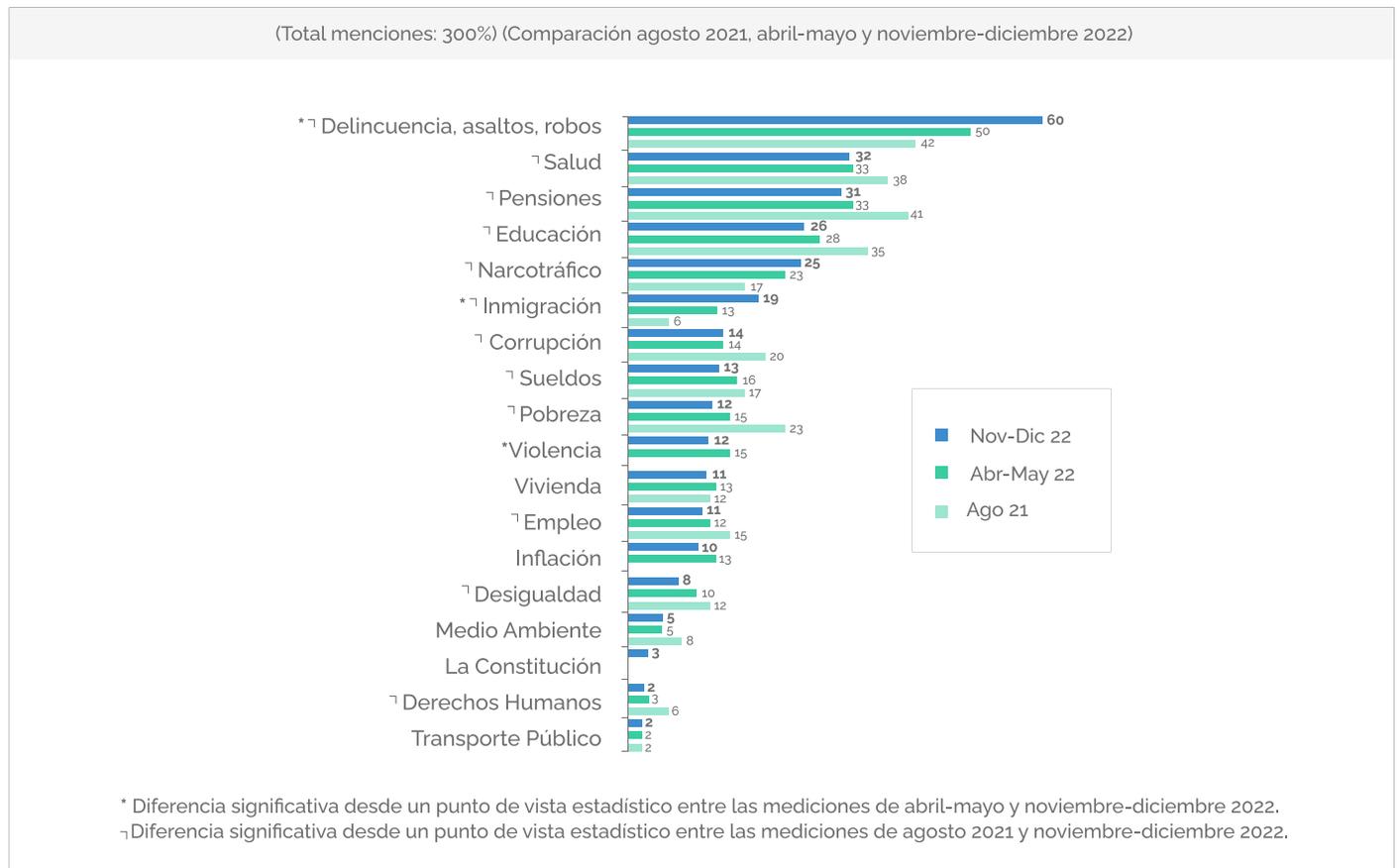


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Catastro Nacional de Campamentos 2022 - 2023, TECHO.

Dadas estas cifras, habría sido esperable contar no sólo con provisión de unidades de vivienda, sino con una política nacional para regularizar y enfrentar la inmigración de manera orgánica, previniendo la situación de extrema vulnerabilidad que miles de personas deben enfrentar al instalarse en Chile. Pese a que el PEH establece la provisión de residencias humanitarias, ello puede paliar transitoriamente dicha situación de vulnerabilidad, pero debería también establecer un plazo máximo para que las personas en esas residencias contaran con una solución habitacional definitiva, así como los estándares urbano habitacionales que esas soluciones deberían cumplir.

En segundo lugar, la seguridad ciudadana es otro aspecto crítico que debería estar en la política habitacional del Minvu. Como muestra la Figura 5, para fines de 2022 **el 60% de los encuestados por CEP estimaba que la delincuencia, los asaltos y robos debería ser el problema más importante para el gobierno**. Además, **25% afirmaba que el narcotráfico** debía ser también un tema prioritario, y otro **15% sostenía que la violencia** requería atención por parte de La Moneda.

Figura 5. ¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, noviembre - diciembre 2022, CEP.

Las percepciones de las personas parecen responder a hallazgos desde diversas disciplinas, que muestran que **la criminalidad ha aumentado notoriamente**. Por ejemplo, 2022 fue el año más violento en Chile de la última década, con una tasa de homicidios de 4,6 cada 100.000 habitantes (El País, 2023). Asimismo, el país aparece como el segundo más afectado por el terrorismo en la región, detrás de Colombia, con 1.170 ataques terroristas entre 2021 y 2022 (Paniagua, 2023). Finalmente, y éste es quizás el dato más alarmante, el economista Sergio Urzúa estima que detrás de estas alzas de violencia podría estar el crimen organizado y el narcotráfico. Según él, éste “puede ser un negocio que está consolidado” (Ex-Ante, 2023).

La relación entre vivienda y criminalidad ha sido ampliamente estudiada. Además de que la inseguridad afecta, sobre todo, a quienes viven de manera más precaria, aquellos en peo-

res condiciones habitacionales tienen mayor probabilidad de cometer crímenes. En 2010, en Reino Unido, Friedman estimó que **el costo directo de los crímenes asociados a malas condiciones habitacionales era de 1.800 millones de libras esterlinas al año**. En la dirección contraria, Ellsworth (2021) mostró que **la provisión de vivienda disminuye la tasa de reincidencia de ex convictos**.

Entendiendo la complejidad de este fenómeno, llama la atención que el PEH no haya incluido la alta percepción de inseguridad en su diagnóstico -sólo se refiere a ella aisladamente al caracterizar la Región de Tarapacá y al hablar de las zonas de conflicto en el sur de Chile- y que la seguridad ciudadana tenga una pasajera mención al hablar del programa Construyendo Barrios.

Habiendo analizado el Plan de Emergencia Habitacional, al hacer una evaluación ex-post del mismo se esperaría contar con su impacto sobre diversas variables:

- La macroeconomía, no sólo en términos de crecimiento del producto, sino también en la generación de empleos y aumento de la productividad.
- Los niveles de bienestar de la población general y, en particular, de la población migrante.
- La delincuencia, la violencia y el narcotráfico.
- El medioambiente y el cambio climático.

VI. Conclusiones

El Plan de Emergencia Habitacional (PEH) del gobierno del Presidente Boric ha sido objeto de un exhaustivo análisis en esta nota técnica, evaluando su atingencia en relación con la evidencia internacional y su capacidad para abordar los desafíos planteados por el déficit habitacional en Chile. En este sentido, es indudable que la escasez de vivienda tiene múltiples implicancias, impactando directamente en el bienestar de numerosas familias y afectando aspectos fundamentales de la sociedad, como el transporte público, los estándares sanitarios, la educación y el bienestar social en su conjunto.

Si bien el PEH ha logrado generar consenso en muchos aspectos y se reconoce su ambición y pertinencia frente a la urgencia del problema, es importante destacar que existen legítimas dudas sobre su avance y gestión hasta la fecha. También se debe tener en cuenta que el acceso a la vivienda es un desafío global, y que otros organismos internacionales ya han emitido recomendaciones que podrían haber sido

consideradas en este plan. Asimismo, se observa con preocupación la falta de activación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Esto debería ser abordado de manera prioritaria por el gobierno, ya que dicho Consejo es el garante de la estrategia y política de Estado en materia de vivienda y urbanismo.

En definitiva, el PEH es un paso importante en la dirección correcta para hacer frente al déficit habitacional en Chile. Sin embargo, es fundamental que se realicen esfuerzos continuos para evaluar su implementación y hacer ajustes en función de las lecciones aprendidas y las recomendaciones internacionales. La colaboración entre el gobierno, organismos especializados y la sociedad civil será crucial para asegurar que el plan sea eficiente, equitativo y sostenible a largo plazo. Solo así se podrán superar los desafíos actuales y proporcionar a todas las familias chilenas un acceso adecuado a una vivienda digna.

VI. Referencias

- Banco Central de Chile, 2023. *Informe de Política Monetaria (IPoM)*. [En línea]
Disponibile en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/politica-monetaria/informe-de-politica-monetaria>
[Último acceso: 4 Mayo 2023].
- CIDEU, 2023. *Garantizar el derecho a la vivienda en Iberoamérica: el rol de los gobiernos locales*, Barcelona: CIDEU.
- Cavada Herrera, J. P., 2019. *Impuesto territorial: Régimen en Chile, y tasas aplicadas en algunos países de la OCDE.*, Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Comisión Nacional de Productividad, 2020. *Productividad en el Sector de la Construcción*, Santiago: Comisión Nacional de Productividad.
- Construye 2050, 2021. COP26: Chile presentó en cumbre de Glasgow su plan de construcción sustentable. [En línea]
Disponibile en: <https://construye2025.cl/2021/11/15/cop26-chile-presento-en-cumbre-de-glasgow-su-plan-de-construccion-sustentable/>
[Último acceso: 12 Mayo 2023].
- Ellsworth, J. T., 2021. *Social impact of poor housing*. Journal of Social Distress and Homelessness, 1(12).
- El País, 2023. *From Mexico to Chile: The security crisis consuming Latin America*. [En línea]
Disponibile en: <https://english.elpais.com/international/2023-04-08/from-mexico-to-chile-the-security-crisis-consuming-latin-america.html>
[Último acceso: 14 Mayo 2023].
- Ex-ante, 2023. *Sergio Urzúa y crimen organizado: "Chile tiene que batallar contra un poder económico significativo"*. [En línea]
Disponibile en: <https://www.ex-ante.cl/sergio-urzua-y-crimen-organizado-chile-tiene-que-batallar-contra-un-poder-economico-significativo/>
[Último acceso: 11 Mayo 2023].
- Friedman, D., 2010. *Social impact of poor housing*, Londres: ECOTEC.
- Gob.cl, 2021. "Diálogo Nacional por la Vivienda y la Ciudad" convocado por el Minvu presenta 20 medidas para reducir déficit habitacional en el corto plazo. [En línea]
Disponibile en: <https://www.gob.cl/noticias/dialogo-nacional-por-la-vivienda-y-la-ciudad-convocado-por-el-minvu-presenta-20-medidas-para-reducir-deficit-habitacional-en-el-corto-plazo/>
[Último acceso: 4 Mayo 2023].
- Ministerio de Hacienda, 2022. *Gobierno presenta la Reforma Tributaria y anuncia el envío de los primeros proyectos*. [En línea]
Disponibile en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/gobierno-presenta-reforma-tributaria#:~:text=Esta%20reforma%20busca%20avanzar%20en,el%20desarrollo%20productivo%20y%20regional.>
[Último acceso: 5 Mayo 2023].
- OCDE, 2013. *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, París: OECD Publishing.
- OCDE, 2019. *Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts*. [En línea]
Disponibile en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/housing-wealth-accumulation-and-wealth-distribution-evidence-and-stylized-facts_86954c10-en
[Último acceso: 30 Abril 2023].
- OCDE, 2020. *Housing policies for sustainable and inclusive cities: How national governments can deliver affordable housing and compact urban development*, París: OECD Publishing.
- OCDE, 2020. *Social housing: A key part of past and future housing policy*, París: OECD Publishing.
- OCDE, 2021. *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*, París: OECD Publishing.
- OCDE, 2021. *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, París: OECD Publishing.
- ONU, 2023. *Make cities and human settlements*

inclusive, safe, resilient and sustainable. [En línea] Disponible en: <https://sdgs.un.org/goals/goal11> [Último acceso: 2 Mayo 2023].

Paniagua Prieto, P., 2023. *Las consecuencias económicas de la violencia*. [En línea] Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/03/27/las-consecuencias-economicas-de-la-violencia/> [Último acceso: 14 Mayo 2023].

Pauta, 2022. ¿Viven hoy en Chile más de dos millones de inmigrantes?. [En línea] Disponible en: <https://www.pauta.cl/fact-checking/perro-de-caza/viven-hoy-en-chile-mas-de-dos-millones-de-inmigrantes-cifras-migracion#:~:text=Mientras%20en%202020%20se%20registraron,de%20dos%20millones%20de%20ellos> [Último acceso: 11 Mayo 2023].

Servicio Jesuita Migrante, 2021. *Casen y Migración: Una caracterización de la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante (Informe N° 1)*, Santiago: SJM.

The Economist, 2020. *Boris Johnson wants 25-year fixed-rate mortgages*. [En línea] Disponible en: <https://www.economist.com/britain/2020/10/08/boris-johnson-wants-25-year-fixed-rate-mortgages> [Último acceso: 30 Abril 2023].

The Economist, 2021. *House prices are going ballistic*. [En línea] Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2021/04/10/house-prices-are-going-ballistic> [Último acceso: 30 Abril 2023].

The Economist, 2021. *The rise of 3D-printed houses*. [En línea] Disponible en: <https://www.economist.com/science-and-technology/the-rise-of-3d-printed-houses/21803667> [Último acceso: 3 Mayo 2023].

The Economist, 2021. *South Korea's government has failed to make housing cheaper*. [En línea] Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2021/02/25/south-koreas-government-has-failed-to-make-housing-cheaper> [Último acceso: 30 Abril 2023].

The Economist, 2022. *The construction industry remains horribly climate-unfriendly*. [En línea] Disponible en: https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/06/15/the-construction-industry-remains-horribly-climate-unfriendly?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18151738051&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direc [Último acceso: 12 Mayo 2023].

World Bank, 2023. *Chile*. [En línea] Disponible en: <https://data.worldbank.org/country/chile> [Último acceso: 7 Mayo 2023].

World Economic Forum, 2020. *5 ways to tackle the housing crisis after COVID-19*. [En línea] Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/5-ways-to-tackle-the-housing-crisis-after-covid-19/> [Último acceso: 2 Mayo 2023].

World Economic Forum, 2022. *This is the next hurdle in the construction industry's race to net-zero*. [En línea] Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/09/construction-industry-zero-emissions/#:~:text=According%20to%20the%20United%20Nations,CO2%20emitted%20in%20producing%20materials> [Último acceso: 12 Mayo 2023].