

Evaluación de los fundamentos económicos del Fondo Solidario de Vivienda DS49 y su eficiencia en la reducción del déficit habitacional entre 2012 y 2024

Desarrollado por: **Adriana Elena Molina**

02 de Octubre de 2025

Resumen Ejecutivo

El presente estudio evalúa los fundamentos económicos y la efectividad del Programa Habitacional regulado por el Decreto Supremo 49 (DS49) —Fondo Solidario de Elección de Vivienda— como instrumento de política pública para reducir el déficit habitacional en Chile desde su implementación en 2012 hasta el año 2024.

La investigación parte del reconocimiento de que el acceso a la vivienda es un precepto fundamental para el desarrollo de una sociedad. Sin embargo, para 2024 más de 650.000 familias en el país carecen de una solución habitacional adecuada, concentrándose el problema en los quintiles de menores ingresos.

Desde un enfoque metodológico mixto, se combinaron análisis cuantitativos (datos de CASEN, MINVU, Déficit Cero y OCDE sobre déficit habitacional y el índice Precio-Ingreso –PIR–) con revisión cualitativa de documentos de política pública y literatura académica. Este enfoque permite estudiar tanto las tendencias de asequibilidad como los efectos indirectos del programa, evaluando fortalezas, debilidades y la eficiencia global de su implementación.

El análisis histórico muestra que el DS49 es la culminación de una serie de programas previos (Vivienda Básica, Vivienda Progresiva y Fondo Solidario DS174/DS40), pero con mayor flexibilidad: permite la compra de viviendas, la construcción en sitio propio y elimina la obligatoriedad de postular en comités. Desde su incorporación, el déficit habitacional nacional ha dejado de crecer aceleradamente y desde 2017 ha mostrado una leve disminución, lo que sugiere que su implementación en conjunto con los demás programas habitacionales vigentes en la actualidad, han logrado detener el crecimiento del déficit habitacional cuantitativo.

Asimismo, el DS49 ha mejorado la asequibilidad de la vivienda para las familias más vulnerables, reduciendo el PIR efectivo de los hogares beneficiarios y generando externalidades positivas en la economía, como mayor actividad en el sector construcción y empleo. Sin embargo, su escala es insuficiente: con alrededor de 35.000 subsidios anuales, no logra cerrar la brecha habitacional existente ni siquiera actuando en conjunto con los demás programas habitacionales. Además, persisten desafíos relevantes como la disparidad regional (PIR – Price-Income Ratio mucho más alto en el norte del país), las restricciones de oferta (tiempos de construcción, disponibilidad de suelo) y el costo fiscal de mantener el programa.

En conclusión, el DS49 constituye un paso importante hacia la inclusión habitacional. Si bien representa la política pública de mayor importancia capaz de atender a las familias más vulnerables del país, especialmente a los que no tienen acceso a créditos hipotecarios, aún no es capaz de resolver de manera estructural el problema. Para avanzar hacia una solución sostenible se recomienda combinar políticas del lado de la demanda y de la oferta, aumentar la escala del programa haciendo énfasis en las familias de mayor carencia, potenciar mecanismos que consideren las diferencias regionales y aportar soluciones para disminuir las barreras de producción de vivienda.

Agradecimientos

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento al profesor Ángel Soto, académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales de la Universidad de los Andes, por su valiosa orientación y constante apoyo a lo largo del desarrollo de esta investigación. Asimismo, extendiendo mi gratitud al profesor Jason Cancelli, profesor IB de Economía HL, cuya guía y retroalimentación fueron decisivas para impulsarme en la elaboración de este trabajo y en el fortalecimiento de mi análisis académico.

Mi inspiración para desarrollar esta investigación surge de la práctica profesional realizada en la entidad patrocinante DEMO EP, donde, gracias a su gerente social, Mariella Conte, tuve la oportunidad de compartir de cerca con familias vulnerables beneficiarias de subsidios habitacionales bajo el programa DS49, durante los veranos de 2024 y 2025. Esa experiencia fue esencial para comprender la dimensión humana detrás de las políticas habitacionales en Chile.

Finalmente, agradezco profundamente a mis padres, quienes han sido un soporte fundamental e inspiración constante para impulsarme a luchar por causas que generen un impacto positivo en las comunidades y un compromiso genuino con el bienestar social.

Indice

1. Introducción.....	05
2. Metodología.....	06
3. Desarrollo.....	08
a. Evolución Histórica de los Programas Habitacionales.....	08
b. Teoría Económica.....	12
c. Análisis Económico del Programa DS49.....	14
i. Aplicación de la Teoría al DS49.....	14
ii. Déficit Habitacional y asequibilidad en Chile.....	18
d. Evaluación del Programa Habitacional DS49.....	26
4. Conclusiones.....	27
5. Referencias.....	29
6. Bibliografía.....	30

1. Introducción

“La vivienda es la base de la estabilidad y la seguridad para un individuo o familia” (NRV); sin embargo, en Chile un gran número de ciudadanos está excluido de este precepto fundamental. En 2022, la crisis habitacional de Chile comprometía a cerca de 650.000 familias (Déficit Habitacional), reflejando un desafío persistente y dañino para el país. Este obstáculo afectaba de manera desproporcionada a las familias de menores ingresos debido a su falta de poder adquisitivo en el mercado de la vivienda.

Esta crisis ha generado múltiples respuestas e intervenciones gubernamentales, con el Decreto Supremo 49 (DS49) emergiendo como una estrategia clave para combatir este déficit desde 2012.

El programa DS49 tiene como objetivo apoyar financieramente a las familias vulnerables, especialmente aquellas que viven bajo el primer o segundo quintil de ingresos, para que puedan obtener una vivienda adecuada. Para calificar en este programa, cada familia debe cumplir con ciertos requisitos: no poseer propiedades previamente, tener un monto mínimo de ahorro y demostrar vulnerabilidad, entre otros requisitos.

Analizar el programa DS49 requiere una comprensión fundamental de los conceptos macroeconómicos, específicamente aquellos relacionados con la intervención del gobierno para solventar una falla de mercado generada por la sub provisión de vivienda para familias vulnerables por parte del sector privado.

Este ensayo busca explorar la efectividad del programa DS49 en la promoción de viviendas adecuadas para familias vulnerables en Chile. Bajo un enfoque de nivel nacional, esta evaluación utilizará datos de una amplia gama de fuentes como CASEN, Déficit Cero, el Ministerio de Vivienda y la OCDE, entre otras. Estas fuentes se emplearán para evaluar la efectividad del DS49 en la reducción del déficit habitacional y la mejora general de la asequibilidad de la vivienda.

Esta investigación incluirá la teoría económica relevante que promueve las iniciativas para reducir el déficit habitacional, luego analizará los resultados del programa DS49 en la reducción del déficit habitacional, además de evaluar sus fortalezas y debilidades.

2. Metodología

Para evaluar cómo el programa de subsidio habitacional DS 49 promueve el acceso a la vivienda para las familias vulnerables en Chile, se utilizó una amplia gama de fuentes. Inicialmente, a través de plataformas como Google Scholar, se emplearon frases clave como “Decreto Supremo 49”, “déficit habitacional en Chile” y “programa de subsidios habitacionales en Chile”, entre otras. Las fuentes encontradas mediante esta búsqueda funcionaron principalmente como contexto para la investigación, conformadas en su mayoría por fuentes secundarias.

Con el fin de obtener datos confiables, se priorizaron fuentes oficiales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), y Déficit Cero. Estas fuentes ofrecen datos socioeconómicos vitales y perspectivas específicas sobre el déficit habitacional y la asequibilidad de la vivienda en Chile. Asimismo, se consultaron datos de organizaciones internacionales como la OCDE para desarrollar una comprensión más amplia de los desafíos habitacionales y de las intervenciones públicas.

El enfoque metodológico se basa en la combinación de métodos en lugar de optar por uno solo, mezclando estratégicamente el análisis cuantitativo de datos con la interpretación cualitativa de artículos y documentos. El análisis cuantitativo se centra en las tendencias directas del déficit habitacional, en el índice Precio-Ingreso (PIR) y el impacto del DS49 sobre estos componentes. Esto implica analizar datos entre 1996 y 2022, segmentados por quintiles, regiones, etc., para identificar patrones de asequibilidad de vivienda. Posteriormente, estos patrones serán evaluados para destacar sus debilidades y recomendar cómo las futuras intervenciones gubernamentales podrían abordarlas.

El análisis cualitativo implica la revisión de documentos de política pública y artículos académicos relacionados con el programa DS49, incluyendo el propio Decreto Supremo 49, para comprender los incentivos y objetivos del proyecto. Artículos específicos de organizaciones como la OCDE ayudaron a analizar beneficios y limitaciones, además de proporcionar contexto para la investigación.

A lo largo del proceso de investigación, las fuentes fueron evaluadas exhaustivamente en cuanto a su credibilidad, considerando las credenciales de los autores, el origen de la publicación y el contraste de información entre distintos documentos. Para reflejar la magnitud de este programa, el ensayo adopta un enfoque a nivel nacional en lugar de enfocarse únicamente en una región o quintil específico. Esta perspectiva permite realizar comparaciones entre distintos grupos de ingresos y aprovechar al máximo bases de datos amplias como Déficit Cero, CASEN y la OCDE, que también evalúan la crisis habitacional de Chile en su dimensión nacional. No obstante, se reconoce la exclusión del análisis regional como una

limitación, ya que podría dejar de lado diferencias localizadas en términos de asequibilidad y efectividad del subsidio.

En última instancia, esta estrategia metodológica asegura que la pregunta de investigación sea abordada desde múltiples perspectivas. La combinación de conjuntos de datos cuantitativos –como CASEN, Déficit Cero, OCDE y MINVU– permite que este ensayo explore y analice tanto los resultados medibles del programa DS49 como su implementación. Al aplicar herramientas como el índice Precio-Ingreso (PIR) y el análisis de tendencias del déficit habitacional, el ensayo puede evaluar de manera efectiva si el DS49 ha contribuido en la asequibilidad de la vivienda para las familias vulnerables y en qué medida.

3. Desarrollo

a. Evolución Histórica de los Programas Habitacionales

Desde el siglo XX, en especial a partir de 1930, Chile ha enfrentado un problema estructural y endémico relacionado con el acceso a la vivienda. El crecimiento demográfico, la migración de campo a ciudad y la industrialización plantearon al Estado el desafío de dar respuesta a un déficit habitacional que se fue acumulando a lo largo del tiempo. Este déficit no se expresa sólo en la falta de viviendas, sino también en la inestabilidad de la habitabilidad y la desorganizada expansión de centros urbanos. Entre 1930 y 1980, las políticas habitacionales en Chile progresaron dependiendo mucho en los modelos de desarrollo principales, de los distintos gobiernos y en los cambios en la interpretación del rol del Estado dentro de la sociedad.

Durante el período 1930-1958, el Estado chileno comenzó a asumir un rol activo en el tema habitacional, impulsado por la creciente presión social y dado que el mercado, por sí mismo, no ofrecía soluciones al creciente déficit. La fundación de la *Caja de Habitación Popular* en 1936 marcó un primer intento por dirigir recursos públicos hacia la construcción de viviendas para los sectores vulnerables. Fue una adición institucional a los marcos normativos ya vigente, como por ejemplo, *la Ley de Habitaciones Obreras* de 1906, que si bien fue avanzada en la regulación del problema, no tuvo efectividad en su implementación. Posteriormente, *la Ley Pereira* de 1948 buscó incentivar el desarrollo de viviendas promovido a través de los beneficios fiscales, recurriendo a la colaboración del sector privado. Sin embargo, los resultados fueron limitados. El proceso de construcción de viviendas se desarrolló a un ritmo lento e insuficiente frente a la magnitud del déficit acumulado. Entre 1906 y 1953 se construyeron cerca de 79.000 viviendas económicas, mientras que para 1960 el déficit estimado supera 450.000 unidades. Este “desequilibrio” favorece el crecimiento de los establecimientos inestables y de las “poblaciones callampas”, que crecieron en zonas urbanas marginadas de las ciudades importantes. La creación de la *Corporación de la Vivienda (CORVI)* en 1953 manifestó un avance institucional fuerte, al coordinar las iniciativas públicas vinculadas a la vivienda, pero aún faltaba desarrollar un plan de gran escala que permitiese enfrentar el problema.

La etapa entre 1958 y 1970 marcó un período de mayor actividad en la construcción de viviendas, impulsado por políticas habitacionales que combinaron la acción directa del Estado con programas que promovieron la autoconstrucción asistida y la participación de la comunidad. El gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) buscó impulsar al sector privado en la construcción de viviendas, usando distintos incentivos y mejorando el acceso al financiamiento, a pesar de que el Estado siguió teniendo un rol importante. Programas como la *Operación San Gregorio* buscaban combinar eficiencia técnica y soluciones de bajo costo. Sin embargo, el déficit habitacional siguió creciendo y las tomas de terreno no se detuvieron, lo que

mostró que este modelo tenía claras limitaciones. Por su parte, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) apostó por una estrategia más completa, que combinó la construcción masiva de viviendas con programas innovadores de autoconstrucción junto al apoyo del Estado, como la *Operación Sitio* y la *Operación Techo*. Estas políticas no solo tenían como objetivo entregar una solución habitacional, sino también integrar a las familias a un proceso de desarrollo comunitario y urbano. Con la creación del *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* en 1965, y de instituciones como *CORHABIT*, *CORMU* y *COU*, el Estado obtuvo mejores herramientas para implementar sus políticas habitacionales. Aunque el plan de Frei prometía 360.000 viviendas, se logró construir cerca de 244.000, lo que representó un avance importante respecto a las etapas anteriores. Durante estos años, el promedio anual de construcción de viviendas alcanzó cifras históricas, lo que permitió aumentar significativamente las viviendas destinadas a aquellos en situaciones vulnerables. Sin embargo, en 1970, un 7% de la población seguía viviendo en condiciones de hacinamiento y un 11% en viviendas calificadas como deficientes, lo que confirmaba que la velocidad del proceso no alcanzaba para cerrar la brecha acumulada.

El período 1973-1980, bajo el régimen militar, significó un cambio significativo en el enfoque de las políticas habitacionales. Durante el proceso de reformas económicas impulsadas por el régimen, el Estado dejó de liderar la construcción de viviendas y pasó a cumplir un rol secundario, centrado en facilitar la acción del mercado. El nuevo modelo apostó por la entrega de subsidios a la demanda, el fortalecimiento del crédito hipotecario y la liberalización del mercado del suelo. Este giro se reflejó de manera clara en las cifras, mientras en 1973 el sector público construyó 14.965 viviendas, en 1980 la cifra bajó a sólo 1.589, una reducción fuerte que presentó el abandono de la construcción estatal directa. Por el contrario, el sector privado pasó de 14.467 viviendas en 1973 a 41.721 en 1980, pasando a ocupar el rol principal. La eliminación de las restricciones al crecimiento urbano establecida por el *Decreto Supremo 420* de 1979 promovió la expansión de las ciudades, lo que incrementó la disponibilidad de terrenos pero también dio lugar a una urbanización dispersa, con altos costos en infraestructura. Gracias a este cambio de estrategia, se logró aumentar la cantidad de viviendas existentes, pero sus beneficios se concentraron en los sectores medios y altos, mientras que las familias vulnerables enfrentaban crecientes dificultades para acceder a soluciones adecuadas.

Al evaluar el impacto de estas políticas en la reducción del déficit habitacional, es necesario señalar que, efectivamente, el número de viviendas construidas aumentó de manera constante a lo largo de estas décadas. Entre 1970 y 1982, por ejemplo, la proporción de hogares propios creció del 54% al 65%, lo que reflejó un avance en el acceso formal a la vivienda. Asimismo, se modernizó el sector de la construcción, se introdujeron nuevas tecnologías y se fortalecieron los mecanismos de ahorro. Sin embargo, el déficit estructural continua, y las soluciones dadas no logran resolver los problemas de calidad, y localización,

entre otras cosas. El hacinamiento, por el contrario, aumentó, entre 1970 y 1982 incremento del 7% al 11%, y la segregación urbana se profundizó como consecuencia de la desordenada expansión y del criterio económico que definió dónde se construyeron las nuevas viviendas. Las poblaciones apartadas, si bien disminuyeron en algunos sectores, se mantuvieron como una expresión del fracaso de las políticas para integrar a los sectores más vulnerables a la sociedad como tal.

En los años ochenta, bajo la dictadura, se reorganizó el MINVU (antes con varias corporaciones) y se introdujo el Programa de Vivienda Básica (1981), que entendía la vivienda básica como primer escalón para vivienda social, con subsidios variables y participación municipal.

Durante los años noventa se consolidó el Programa de Vivienda Progresiva (1990-2002), con apoyo del BID, como modalidad en que las familias van aumentando o mejorando su vivienda con el tiempo con ayuda estatal parcial.

En los años 2000, la política de vivienda se orienta cada vez más a instrumentos de subsidio focalizado y a fomentar la participación del mercado, aunque procurando atención para los hogares de menores ingresos.

A partir de 2002, se introdujo el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), regulado inicialmente por el DS174 y posteriormente por el DS40. Este programa fortaleció el componente social de la política habitacional, priorizando a familias organizadas en comités y otorgando subsidios que financiaban la compra de terrenos y la construcción de viviendas nuevas. El FSV significó un avance en la calidad de las soluciones habitacionales, incorporando criterios de localización y mayor superficie construida, aunque mantenía como requisito la conformación de grupos y procesos colectivos de postulación.

En 2011, el Ministerio de Vivienda decidió unificar y modernizar estos programas a través de la promulgación del DS49, Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Este nuevo instrumento integró la experiencia acumulada de los programas anteriores, ampliando las alternativas de acceso: permite la adquisición de viviendas nuevas o usadas en el mercado, así como la construcción en sitio propio, ya sea de manera individual o colectiva. Con ello se buscó aumentar la cobertura, mejorar el estándar de las viviendas y otorgar mayor flexibilidad a las familias beneficiarias, eliminando la obligatoriedad de postular en comités y adaptándose a distintas realidades territoriales.

También en la política reciente destaca el Subsidio de Integración Social y Territorial D.S. 19, orientado a promover proyectos urbanos inclusivos donde familias de distintos niveles que puedan financiar la compra de vivienda a través de créditos hipotecarios y subsidios parciales.

En paralelo, hay programas destinados a mejoramiento, ampliación y habitabilidad, como el subsidio para ampliar o mejorar viviendas en distintos grados (estructural, instalaciones, envolvente, mantención), y el Programa de Habitabilidad Rural (relacionado al D.S. 10) para zonas rurales o localidades pequeñas.

En conclusión, la evolución de las políticas habitacionales en Chile entre 1930 y hasta la actualidad evidencia un proceso marcado por múltiples intentos y retrocesos, en el que el Estado y el mercado buscaban dar respuesta a un problema estructural, alternándose como protagonistas de un esfuerzo nacional para resolver uno de los problemas sociales más complejos del siglo XX. Los logros en términos cuantitativos, aunque importantes, no han sido suficientes para eliminar el déficit habitacional.

b. Teoría Económica

El análisis del programa de subsidio habitacional DS49 requiere una comprensión de temas clave de microeconomía, específicamente aquellos relacionados con las fallas de mercado y el rol del gobierno en su corrección mediante el uso de subsidios y otras intervenciones. Dentro del contexto habitacional chileno, el mercado de la vivienda demuestra una clara falla de mercado. Las familias de menores ingresos, especialmente aquellas que se encuentran entre el primer y segundo quintil, carecen del poder adquisitivo suficiente para generar demanda efectiva. En consecuencia, el sector privado prioriza a las familias de mayores ingresos, lo que crea una brecha de equidad persistente. Al mismo tiempo, la vivienda produce externalidades positivas, incluidas mejoras en salud, educación y productividad laboral, que el mercado privado no provee en cantidad suficiente. En conjunto, estas condiciones justifican la intervención del Estado.

La vivienda también puede considerarse un bien meritorio, dado que la sociedad valora su consumo más allá de lo que el mercado realmente provee. Los bienes meritorios, en general, traen beneficios adicionales, desde mejoras en la salud hasta aumentos en la productividad laboral. Sin embargo, en los quintiles de menores ingresos, la limitada asequibilidad y la falta de información refuerzan la sub provisión y la desigualdad.

Además, otro factor importante es la naturaleza relativamente inelástica de la oferta de vivienda en el corto plazo. Incluso cuando la demanda aumenta, la construcción de viviendas no puede responder de forma inmediata debido a la inercia particular del sector, altos costos de suelo y materiales, y la limitada disponibilidad de espacio para el desarrollo. Estudios empíricos del mercado de la vivienda en Chile muestran que los proyectos habitacionales pueden tardar entre 2 y 4 años en completarse (1326), lo que ilustra esta rigidez. Hallazgos similares de la OCDE destacan que los países con procesos de construcción más lentos experimentan crisis de asequibilidad más severas (“How Responsive Are Housing Markets in the OECD? Regional Level Estimates”). Esta inelasticidad impide que el mercado se autorregule, reforzando la necesidad de intervención estatal.

Para abordar estas fallas, el programa DS49 actúa como un subsidio por el lado de la demanda, desplazando la curva de demanda de las familias vulnerables hacia la derecha e incrementando su poder adquisitivo efectivo.

La efectividad del programa también puede evaluarse mediante el índice Precio-Ingreso (PIR), que compara el ingreso familiar mediano con los precios de la vivienda. Un valor más bajo de PIR indica mayor

asequibilidad, y el DS49 busca reducir estos valores para incrementar el acceso a vivienda de las familias vulnerables.

Finalmente, el programa DS49 puede vincularse al multiplicador keynesiano. Al permitir que más familias accedan a viviendas, el subsidio estimula la industria de la construcción junto con otros sectores relacionados, generando múltiples rondas de gasto y amplificando el impacto del programa en el empleo y el crecimiento económico. El multiplicador depende de dos conceptos esenciales: la Propensión Marginal a Consumir (PMC) y la Propensión Marginal a Ahorrar (PMA):

$$PMC = \frac{\Delta Consumo}{\Delta Ingreso}$$

$$PMA = \frac{\Delta Ahorro}{\Delta Ingreso}$$

$$PMC + PMA = 1$$

$$Multiplicador = \frac{1}{1 - MPC}$$

En conjunto, el multiplicador muestra cómo un aumento inicial en el gasto puede generar un efecto de “onda expansiva” en la economía, creando un impacto total que es mayor que la inyección original.

c. Análisis Económico del Programa DS49

C.1. Aplicación de la Teoría al DS49

Recientes cifras han revelado que más de 500.000 familias en Chile carecen de una vivienda adecuada, llegando a superar las 675.000 familias en los últimos 30 años (Déficit Cero). Esta escasez tiende a afectar de manera desproporcionada a las familias de menores ingresos, dado su menor poder adquisitivo en comparación con los hogares de mayores ingresos. Para abordar esta situación, el gobierno chileno decidió implementar el programa de subsidio habitacional DS49, diseñado para apoyar financieramente a las familias pertenecientes a los quintiles 1 y 2. Esta intervención busca beneficiar a familias que cumplan con ciertos requisitos: no poseer propiedades previas, contar con el ahorro mínimo exigido y acreditar situación de vulnerabilidad.

Desde una perspectiva económica, el programa DS49 busca abordar una clara falla de mercado: la exclusión de las familias económicamente desfavorecidas del acceso a una vivienda adecuada. Las familias vulnerables no disponen de recursos suficientes para comprar una vivienda y, dado que el sector privado está orientado al beneficio, carece de incentivos para producir viviendas para familias que no pueden pagar.

La vivienda genera externalidades positivas, es decir, beneficios que se extienden más allá del hogar individual. Estos suelen incluir mejoras en educación, salud, productividad laboral, entre otros. Sin embargo, estas ganancias sociales no se incorporan en el precio de mercado. Los desarrolladores solo consideran el beneficio privado que obtienen de la venta o arriendo de viviendas, y no el beneficio social que estas pueden generar. Como consecuencia, los productores ofrecen menos viviendas de las que serían socialmente óptimas, creando una brecha entre el beneficio social marginal (BSM) y el beneficio privado marginal (BPM).

Una política por el lado de la demanda, como el Decreto Supremo 49 (DS49), busca corregir esta falla de mercado al aumentar el poder adquisitivo de las familias vulnerables. Al permitirles participar formalmente en el mercado de la vivienda, la curva de la demanda se desplaza hacia la derecha, lo que incrementa la cantidad de equilibrio de viviendas y acerca al mercado al punto socialmente óptimo, donde el BSM es igual al costo social marginal (CSM).

Como se representa en la Figura 1.1, el mercado sin intervención se sitúa en Q_1 , por debajo del nivel de producción socialmente óptimo. Esta posición ilustra las externalidades positivas derivadas de que la vivienda no sea plenamente valorada por el mercado privado. En la Figura 1.2, la introducción del programa de subsidio DS49 desplaza la demanda de D a $D + \text{subsidio}$, aumentando la cantidad de equilibrio a Q^* y reduciendo la pérdida irrecuperable de eficiencia (deadweight loss). Finalmente, la Figura 1.3 ejemplifica cómo el subsidio ha reducido la brecha entre beneficios privados y sociales, acercando el mercado al equilibrio socialmente óptimo.

Figura 1.1: Externalidad Positiva de la Vivienda en el Mercado Chileno

Fuente: Elaboración propia.

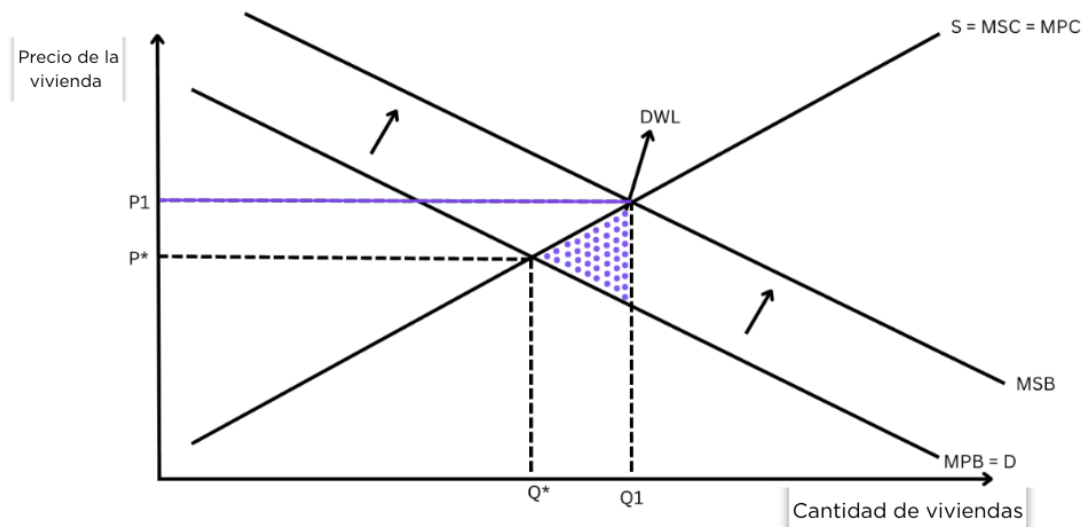


Figura 1.2: Externalidad Positiva con la Intervención del DS49

Fuente: Elaboración propia.

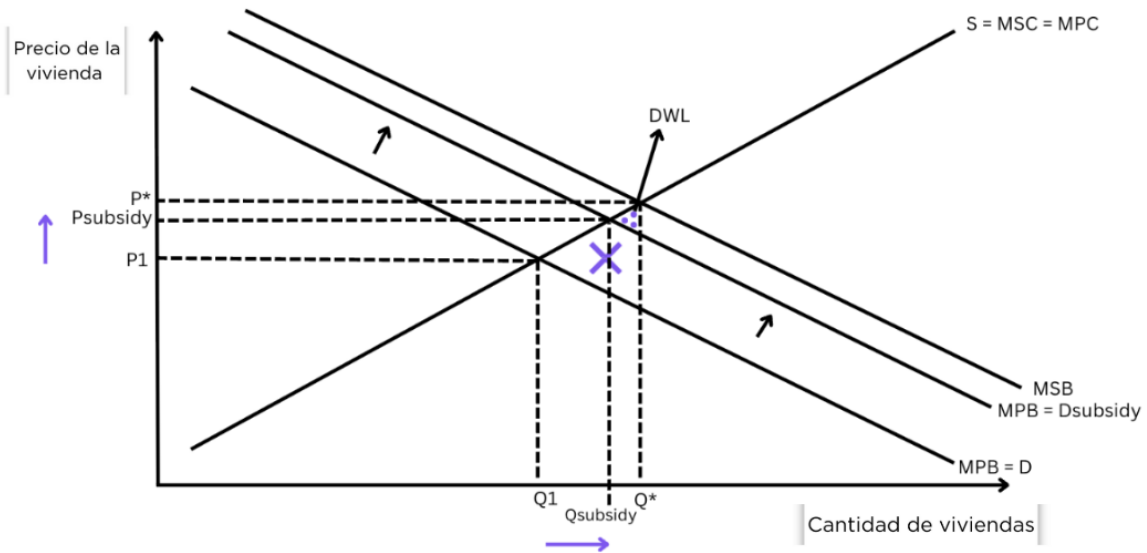
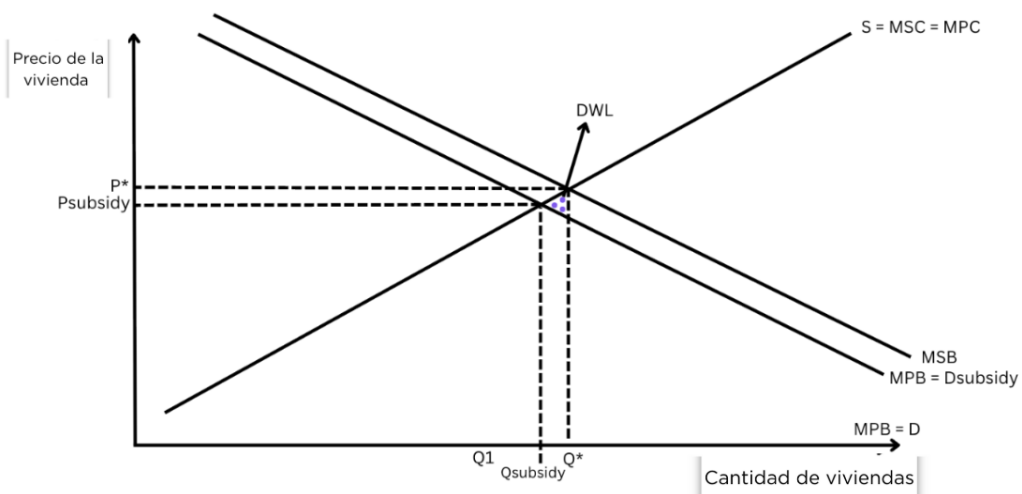


Figura 1.3: Efecto de la Intervención del DS49

Fuente: Elaboración propia.



En resumen, desde una perspectiva microeconómica, el DS49 busca empoderar a las familias de bajos ingresos aumentando su demanda efectiva dentro del mercado de la vivienda. Al otorgar un subsidio, el DS49 permite que familias que antes no podían costear una vivienda participen en el mercado como consumidoras, desplazando la curva de demanda hacia la derecha. Esta intervención pretende corregir la falla de mercado causada por la subprovisión de viviendas, resultado de la falta de rentabilidad que percibe el sector privado. Sin subsidios, la curva de demanda de las familias de bajos ingresos puede no interceptar nunca la oferta. Bien sea por insuficiencia de ingresos, falta de un entorno estable o ausencia de historial para acceder a créditos hipotecarios, estas familias no pueden costear ni siquiera la vivienda más básica.

En países más desarrollados donde el ingreso medio es más alto y el acceso al crédito es más generalizado, la demanda de vivienda tiene mayor probabilidad de interceptar la oferta sin necesidad de intervención estatal.

Asimismo, también es importante explorar otras implicancias del gasto público a través del DS49. Un ejemplo clave es el concepto de **costo de oportunidad**. Toda política pública que requiere financiamiento redirige recursos desde otros posibles usos. En el caso del DS49, los fondos utilizados para implementarlo podrían haberse destinado a otros bienes o servicios públicos, como educación, salud o infraestructura. Evaluar el programa implica ponderar sus beneficios frente a aquello que se deja de financiar.

Surge entonces un desafío de importancia: el costo de oportunidad de asignar recursos públicos significativos al DS49. Cada peso destinado a subsidios no puede, simultáneamente, priorizar otros sectores. Un análisis más profundo, por tanto, no solo debe preguntarse si el DS49 ayuda a las familias vulnerables, sino también si el **beneficio social neto** que genera supera el de otras inversiones alternativas.

En este contexto, se podría argumentar que el gobierno está perdiendo la oportunidad de destinar estos fondos a la construcción directa de viviendas, lo que podría aumentar de manera inmediata la oferta habitacional. Esto representa un *trade-off* entre gasto público directo en construcción y la entrega de subsidios a través del DS49.

Por último, aunque en programas focalizados esta probabilidad es menor, existe la posibilidad de que ocurra un fenómeno de “**crowding out**”. Esto sucede cuando la intervención gubernamental reemplaza la actividad del sector privado.

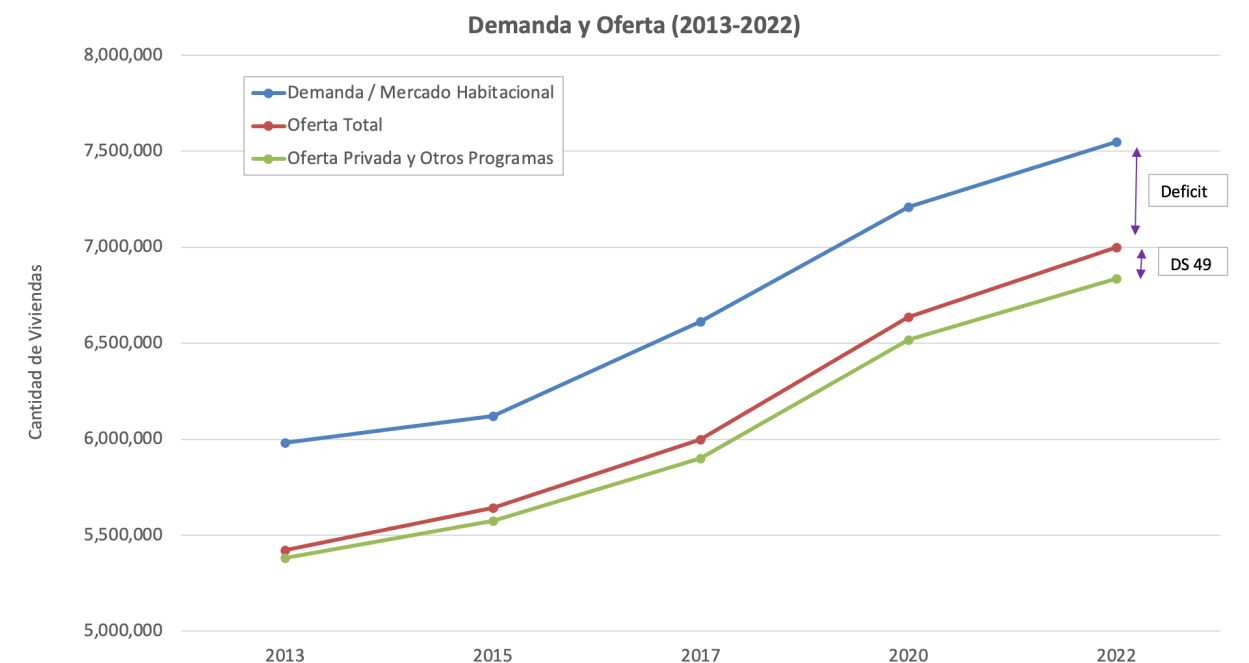
C.2. Déficit habitacional y asequibilidad en Chile

En 2022, según Déficit Cero, la crisis habitacional en Chile comprendía aproximadamente 650.000 hogares. Las personas que viven en asentamientos precarios (*campamentos*), las familias que habitan en viviendas irrecuperables y aquellas que deben residir con familiares por necesidad (*allegados*) se consideran parte de estas familias en situación de desventaja. Comprender la composición de este déficit es fundamental para poder aplicar intervenciones de política pública más focalizadas.

La figura 2 ilustra la evolución de la demanda habitacional, la oferta total y la oferta privada de viviendas en Chile entre 2013 y 2022. Destaca la brecha existente entre la oferta y la demanda, y muestra la contribución relativamente modesta del programa de subsidio DS49 en la reducción de este déficit.

Figura 2: Evolución de la Demanda y la Oferta de Viviendas en el Tiempo

Fuente: Elaboración Propia con datos del portal del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



Esta escasez estructural explica por qué programas como el DS49 resultan necesarios: sin la intervención del Estado, las familias más vulnerables del país quedarían completamente excluidas del mercado habitacional. La Figura 2 no solo evidencia la existencia de un déficit, sino también cómo subsidios como

el DS49 buscan reducir esta brecha al apoyar a los hogares de bajos ingresos. Cabe destacar que existen otros programas habitacionales que también están contribuyendo a reducir el déficit. Sin embargo, la suma de todos ellos sólo logran que el déficit habitacional se mantengan.

Los datos sobre el número de familias beneficiadas por el programa DS49 entre 2013 y 2022 ofrecen una medida cuantitativa de su alcance e impacto. Aunque los valores específicos pueden variar según la fuente y el año, la tendencia general indica que un número significativo de familias ha logrado acceder a la vivienda gracias a este programa.

En la Tabla 1 y en la Figura 3 se muestra el déficit habitacional cuantitativo, publicado en el portal del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que se base en información de CAsEN.

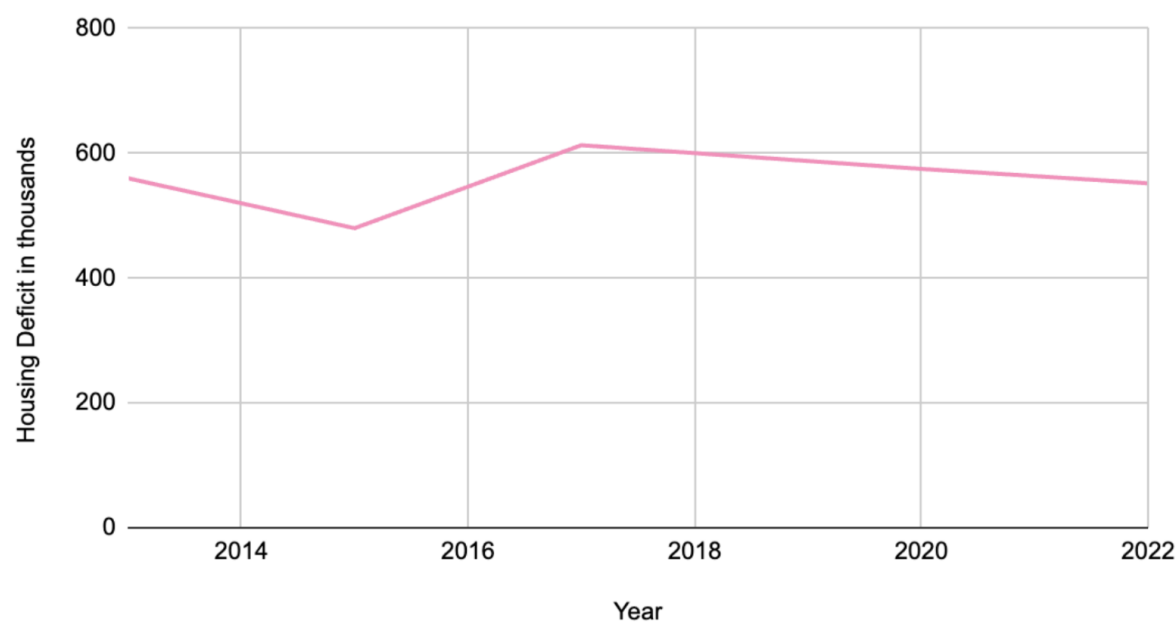
Tabla 1: Déficit Habitacional por Año.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Año	2000	2003	2006	2009	2011	2013	2015	2017	2020	2022
Déficit Habitacional en miles	576	533	544	537	606	560	480	613	575	552

Figura 3: Déficit Habitacional por Año

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo



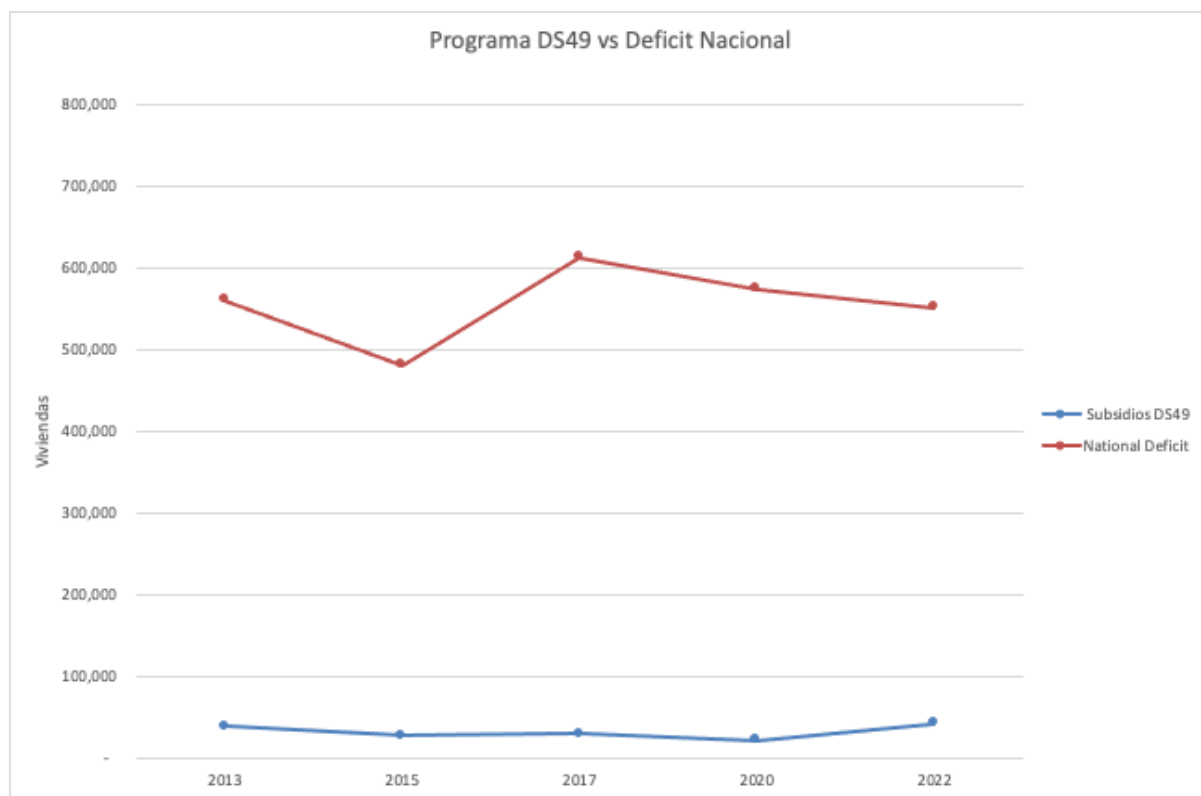
Como se observó, el déficit habitacional nacional dejó de crecer a partir de 2012 y comenzó a estabilizarse. Aunque el déficit alcanzó su punto máximo entre 2015 y 2017, la tendencia posterior a 2017 muestra una disminución gradual. El año 2017 se convirtió en un punto de inflexión, pasando de un déficit que parecía aumentar a uno que lentamente comienza a reducirse.

Las fluctuaciones de los primeros años probablemente reflejan efectos de ajuste y condiciones macroeconómicas más amplias durante el desarrollo del programa. Aun así, esto sugiere que el DS49 en conjunto con los demás programas habitacionales, ayudaron a retrasar la expansión de la crisis, mostrando una posible atenuación de la falla de mercado que afecta a los hogares vulnerables.

La Figura 4 presentada a continuación, compara el número anual de subsidios DS49 con el déficit habitacional nacional en Chile. Para el periodo evaluado (DS49), la curva del déficit permanece varias veces por encima de la curva de subsidios, y las variaciones en el número de subsidios no se traducen en cambios proporcionales en el déficit. Considerado junto con la Figura 3, que muestra estabilización a partir de 2012 y un lento descenso después de 2017, los datos indican que el DS49 junto con los demás programas han logrado beneficiar a un número considerable de hogares, aunque el déficit sigue siendo muy elevado en el período observado.

Figura 4: Comparación entre el total de subsidios habitacionales DS 49 entregados y el déficit habitacional nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



Por otro lado, en la Tabla 2 se muestra que el déficit habitacional cuantitativo en Chile se redujo del 21 % en 1996 a aproximadamente el 9 % en 2022. Esta reducción de largo plazo sugiere que el crecimiento del mercado habitacional privado en conjunto con los programas habitacionales ha contribuido a aliviar la escasez de viviendas en el país. Sin embargo, la persistencia de que 1 de cada 10 familias aún carezca de vivienda en 2022 revela la magnitud de la crisis.

Tabla 2: Déficit Habitacional Cuantitativo como % de los Hogares en Chile.

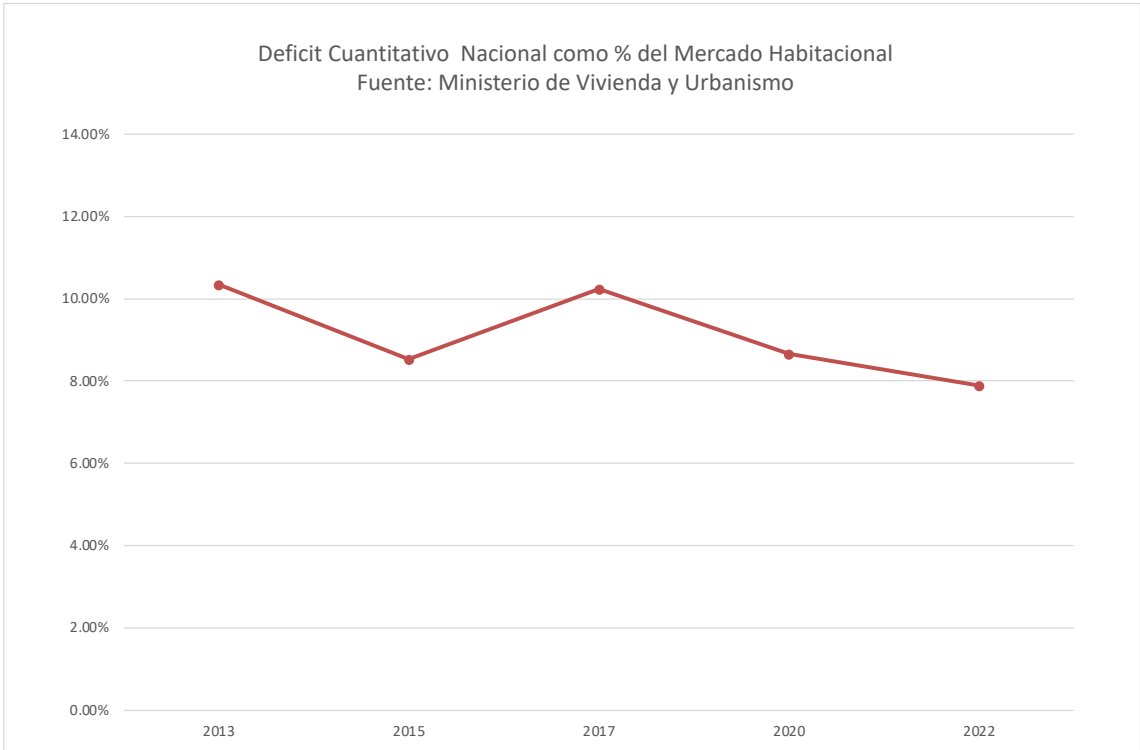
Fuente: Déficit Cero

Año	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011	2013	2015	2017	2020	2022
Déficit Habitacional Cuantitativo Total (%)	21.06	18.21	15.52	13.38	12.7	11.59	12.41	10.82	9.03	10.79	9.88	9.22

Asimismo, y con el objeto de comparar la información cuantitativa de las distintas fuentes, se presenta a continuación la figura 5 que muestra el déficit habitacional cuantitativo como proporción de los hogares existentes, de acuerdo a información publicada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Figura 5. Déficit habitacional cuantitativo como porcentaje del número de hogares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



Si bien existen algunas diferencias entre la información levantada desde la plataforma de Déficit Cero y la información obtenida en los portales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se puede observar que la tendencia es muy similar. Asimismo, de acuerdo a la información presentada en ambos portales, la diferencia está en que la plataforma de Déficit Cero incluye como parte del déficit habitacional cuantitativo, los campamentos (asentamientos de ocho o más hogares que habitan en posesión irregular de un terreno de algún servicio básico) y las familias en situación de calle (hogares que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares públicos o privados). Por tanto, a efectos del presente estudio, tomaré como déficit real el reflejado por la plataforma Déficit Cero.

Se puede concluir entonces, que el programa DS49, en conjunto con otros programas habitacionales, sólo han permitido absorber el incremento del déficit habitacional en los últimos años en términos nominales. Al mismo tiempo, en términos porcentuales, el déficit habitacional ha disminuido debido al crecimiento de nuevos hogares construidos por el sector privado para otros quintiles de la población.

Indicador Precio – Ingreso (PIR)

El Índice Precio-Ingreso (PIR) se ha convertido en una herramienta insustituible para evaluar la asequibilidad de la vivienda. En este ensayo, se utilizará como referencia el umbral común de asequibilidad de **PIR = 5**, aun cuando un valor de 5 ya se considera una asequibilidad baja (valores superiores a 5 indican una asequibilidad muy reducida (Cox)).

En Chile, el PIR ha seguido una tendencia creciente desde 2006, lo que refleja un deterioro progresivo de las condiciones de acceso a la vivienda para las familias de bajos ingresos en todo el país. Para 2022, el PIR alcanzó niveles de aproximadamente **7,5**, muy por encima del indicador común de asequibilidad de 5. A nivel regional, las regiones del norte, como **Antofagasta**, muestran niveles aún más altos de PIR (más alejados de la asequibilidad), mientras que regiones del sur, como **La Araucanía**, exhiben niveles algo mejores (más cercanos a la asequibilidad), aunque igualmente superiores a **PIR = 5**. En conjunto, esta tendencia evidencia un alejamiento del umbral de asequibilidad en la mayoría del país, con las mayores brechas concentradas en el norte.

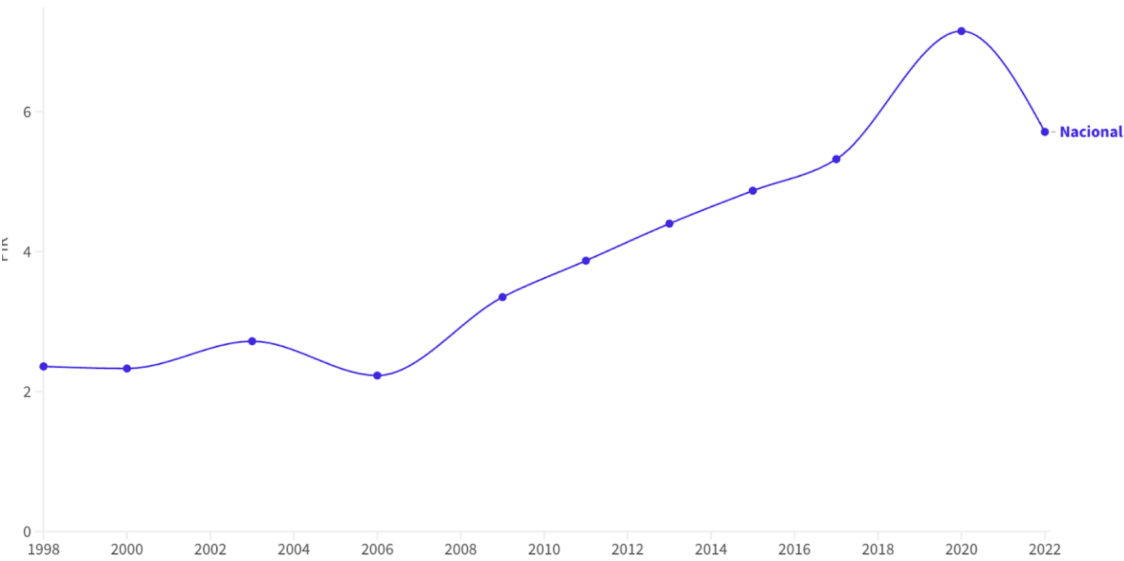
Tabla 3: Índice Precio-Ingreso (PIR) en Chile por Año

Fuente: Déficit Habitacional — Déficit Cero

Año	1998	2000	2003	2006	2006	2009	2011	2013	2015	2017	2020	2022
PIR (Deficit Cero)	2.36	2.33	2.72	2.23	3.35	3.35	3.87	4.4	4.87	5.32	7.15	5.71

Figura 6: Price-Income Ratio (PIR) en Chile (Déficit Cero)

Fuente: Déficit Habitacional — Déficit Cero



nte: Elaboración propia basado en Casen y Banco Central.

Powered by Unholster

Como se ilustra en la **Tabla 3** y la **Figura 6**, el PIR en Chile aumentó de **2,33 en el año 2000** a un máximo de **7,15 en 2020**, antes de disminuir levemente a **5,71 en 2022**, todavía muy por encima del umbral de asequibilidad de 5 (Cox). Esta tendencia de largo plazo evidencia una enorme crisis de asequibilidad, considerando que valores superiores a 5 se consideran severamente inasequibles. El programa DS49 busca reducir el PIR efectivo para las familias objetivo; sin embargo, la persistencia del PIR por encima de 5 ilustra que la escala del programa es insuficiente para revertir esta escasez estructural.

Por ejemplo, un hogar con un ingreso mensual de **1,5 millones de CLP** que busque adquirir una vivienda

$$\text{Indice Precio – Ingreso (PIR)} = \frac{\text{Precio Mediano de la Vivienda}}{\text{Ingreso Mediano del Hogar}} = \frac{120}{1.5 \times 12} = 6.66 \quad \text{Eq 1}$$

El subsidio DS49 está diseñado para reducir el PIR nacional, haciendo que la vivienda sea asequible para las familias vulnerables, quienes en su mayoría perciben menos de 1,5 millones de pesos mensuales. Al aliviar esta carga, el programa no solo mejora el acceso a la vivienda, sino que también permite que las familias redirigir recursos hacia otras necesidades esenciales, generando beneficios económicos sostenibles en el largo plazo.

d. Evaluación del Programa Habitacional DS49

La correlación no implica causalidad. Algunas de las correlaciones positivas observadas en estas figuras, como la desaceleración del déficit habitacional después de 2012 y su leve mejora a partir de 2017, ocurren tras la introducción del programa DS49. Si bien otros factores —como el crecimiento económico, la migración o los costos de construcción— podrían influir en estos resultados, la coincidencia temporal sugiere que este programa de subsidios, en conjunto con los demás programas habitacionales ha desempeñado un papel relevante. En otras palabras, la evidencia es consistente con la idea de que el DS49 ha tenido un impacto real y positivo, aunque no sea el único factor que explica la mejora desde el punto de vista proporcional. Es importante reconocer, además, que el DS49 lleva menos de 15 años en funcionamiento, lo que, en el contexto del mercado habitacional, representa un período relativamente corto. Con el tiempo, los resultados del programa podrían volverse aún más claros y su impacto en la asequibilidad, más significativo.

Esta investigación posee diversas fortalezas. Una de las principales ventajas es que los datos provienen de fuentes oficiales y confiables, como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), CASEN y Déficit Cero. El uso de estas fuentes permitió un análisis sólido, ya que la información empleada es primaria, verificable y directamente vinculada al sector habitacional chileno. Estos conjuntos de datos también hicieron posible la elaboración de gráficos y medidas como el índice Precio-Ingreso (PIR), lo que facilitó conectar la teoría económica con evidencia empírica.

Sin embargo, existen limitaciones. Aunque las fuentes son oficiales, gran parte de los datos sólo está disponible a nivel nacional. Esto dificulta la capacidad de capturar diferencias regionales, como el contraste entre Antofagasta y La Araucanía. Contar con información más desagregada permitiría un análisis más robusto.

Una segunda limitación es que ciertas teorías clave, como el multiplicador keynesiano, no pudieron ser evaluadas con valores exactos, dado que los datos oficiales no incluyen variables como la propensión marginal a consumir (PMC). En consecuencia, el análisis de los impactos económicos más amplios tuvo que permanecer en un plano teórico.

4. Conclusiones

El programa de subsidio habitacional Decreto Supremo 49 (DS49) en Chile representa un paso significativo para abordar la persistente crisis habitacional que enfrentan las familias vulnerables en el país. Una de las principales fortalezas del DS49 es su capacidad para mejorar la asequibilidad de la vivienda para familias de menores ingresos. La entrega de subsidios directos eleva el poder adquisitivo de estas familias y les permite participar en un mercado de vivienda que de otro modo las excluiría, ayudando a reducir de forma significativa el PIR para quienes acceden al programa y convirtiendo la posibilidad de adquirir vivienda en una realidad.

Al mismo tiempo, la evidencia de las tendencias del déficit habitacional nacional sugiere que el DS49 ha logrado ralentizar el déficit, ofreciendo cierto alivio, aunque la brecha de vivienda aún persiste. El programa DS49 genera “efectos derrame” económicos más amplios, en línea con la teoría keynesiana. Al estimular la demanda por vivienda, el DS49 impulsa de manera indirecta la actividad en la industria de la construcción, lo que podría derivar en mayor empleo, mayor demanda de materiales de construcción y mayor uso de diversos servicios asociados.

Sin embargo, a pesar de sus fortalezas, el DS49 presenta limitaciones significativas. Su escala sigue siendo insuficiente: con aproximadamente 650.000 familias enfrentando déficit habitacional en 2022, los cerca de 35.000 subsidios entregados anualmente no bastan para satisfacer la creciente demanda aún y cuando el programa esté acompañado por otros programas habitacionales. Además, es importante señalar que las inequidades regionales en Chile afectan la efectividad del programa. El PIR varía considerablemente al comparar regiones del norte, como Antofagasta, que muestran un PIR mucho más alto, con regiones del sur como La Araucanía, donde el PIR es más bajo.

Las restricciones del lado de la oferta también representan un límite relevante para la efectividad del programa. Incluso si el poder adquisitivo de las familias aumenta gracias al subsidio, la oferta de viviendas se ve limitada por factores como retrasos en la construcción, baja disponibilidad de terrenos, entre otros. Esto no solo debilita la asequibilidad, sino que también podría impulsar presiones inflacionarias en las regiones con mayor demanda.

Desde una perspectiva macroeconómica, surge además el problema de la carga fiscal. Políticas públicas de gran envergadura como el DS49 requieren financiamiento sostenido. Si el programa se financia mediante reasignación de recursos o endeudamiento público, podría generar una carga sobre otros bienes y servicios esenciales como la educación o la salud.

En conclusión, el DS49 ha demostrado ser efectivo para mejorar la asequibilidad de la vivienda y generar externalidades positivas, pero su escala actual y otras limitaciones impiden que resuelva por completo el déficit habitacional de Chile. Una solución sostenible combinaría medidas tanto del lado de la demanda como de la oferta, con el fin de ampliar el stock de viviendas y, además, abordar las desigualdades regionales.

5. Referencias

Las siguientes referencias incluye obras citadas directamente para la elaboración del trabajo.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, Chile). “*Subsidio para construir una vivienda de hasta 950 UF (DS49)*.” Minvu, Chile, Web.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Housing Policy in Chile*, OECD Publishing, mar. 2016. PDF. U.S. Economic Development Administration.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, Chile). *Decreto N° 49 V. y U. de 2023*. jun. 2025. PDF.
- “*Déficit habitacional*.” *Trayectoria de la Vivienda en Chile – Déficit Cero*, Déficit Cero, s.f., trayectoria.vivienda.deficitcero.cl/deficit-habitacional. Consultado el 5 ago. 2025.
- “*Price-Income Ratio (PIR)*.” *Trayectoria de la Vivienda en Chile – Déficit Cero*, Déficit Cero, s.f., trayectoria.vivienda.deficitcero.cl/price-income-ratio. Consultado el 5 ago. 2025.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 1, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2016.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 2, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2016.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 3, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2018.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 4, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2018
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 6, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2019.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 9, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2023.

6. Bibliografía

La siguiente bibliografía incluye obras consultadas para la elaboración de la presente estudio, independientemente de si fueron o no citadas de manera directa en el desarrollo del trabajo.

- *The Importance of Housing*. NRV Regional & Local Housing Study, New River Valley Regional Commission, feb. 2021. PDF. nrvc.org.
- United Nations Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context*, A/HRC/31/54, 30 dic. 2015. PDF. [Refworldap.ohchr.org](http://refworldap.ohchr.org)
- Office of the High Commissioner for Human Rights. “*The Human Right to Adequate Housing.*” *Special Procedures of the Human Rights Council*, UN OHCHR, consultado el 6 ago. 2025. Web. ohchr.org
- “*Market Failure.*” *Encyclopædia Britannica*, Encyclopædia Britannica, Inc., consultado el 6 ago. 2025. Web.
- “*Positive Externality.*” *Encyclopædia Britannica*, Encyclopædia Britannica, Inc., consultado el 6 ago. 2025. Web.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, Chile). “*Subsidio para construir una vivienda de hasta 950 UF (DS49).*” Minvu, Chile, Web.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Housing Policy in Chile*, OECD Publishing, mar. 2016. PDF. U.S. Economic Development Administration.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, Chile). *Decreto N° 49 V. y U. de 2023*. jun. 2025. PDF.
- Edexcel A-level Economics. “*Government Intervention.*” *Physics & Maths Tutor*, Web.
- “*Déficit habitacional.*” *Trayectoria de la Vivienda en Chile – Déficit Cero*, Déficit Cero, s.f., trayectoria.vivienda.deficitcero.cl/deficit-habitacional. Consultado el 5 ago. 2025.
- “*Price-Income Ratio (PIR).*” *Trayectoria de la Vivienda en Chile – Déficit Cero*, Déficit Cero, s.f., trayectoria.vivienda.deficitcero.cl/price-income-ratio. Consultado el 5 ago. 2025.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 1, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2016.

- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 2, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2016.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 3, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2018.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 4, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2018
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 6, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2019.
- San Francisco, Alejandro, Castro, Jose Manuel, Cortes, Milton, Duchens, Myriam, Larios, Gonzalo, Soto, Angel et al. *Historia De Chile 1960-2010*. Universidad San Sebastian, vol. 9, Centro de Extensión y Estudios (CEUSS), 2023.