

La brecha entre subsidios asignados y subsidios pagados del Minvu: Una herencia de gobierno a gobierno

El Ciudadano · 30 de septiembre de 2025

"La demora en la emisión de facturar que SERVIU envía a las empresas constructoras, a diferencia de lo que sostenía la candidata de Chile Vamos, no constituye un incumplimiento solapado de las obligaciones del Servicio, sino que -por el contrario- es el ejercicio de su atribución normativa para liberar anticipos, lo que ocurre solo cuando la disponibilidad de caja lo permite..."



Por Esteban Serey, Abogado U. de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano PUC.-

Hace algunos días se ha difundido la noticia sobre el desfinanciamiento del MINVU en el pago de obligaciones del Plan de Emergencia Habitacional, en torno a una deuda vencida que -se dice- giraría en torno a los US\$1.000 millones.

La noticia, ampliamente difundida por ex funcionarios MINVU del segundo gobierno de Sebastián Piñera, merece un análisis más acucioso a la luz de cómo se estructura y funciona la política habitacional y, en particular, el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. N°49, de 2011).

Poniendo “la pelota al piso”: ¿Qué es lo que ha dejado de cumplir el MINVU?

En primer lugar, es importante evidenciar cuáles son las obligaciones que el MINVU no estaría en condiciones de cumplir por falta de caja. Para esto, es muy importante señalar que los subsidios *asignados* mediante resoluciones del Ministerio de Vivienda no equivalen a subsidios *pagados*.

En efecto, la adjudicación de subsidios con cargo al presupuesto público vigente un determinado año pocas veces termina con el pago del mismo en ese período. Por el contrario, según el tipo de subsidio del que se trate, el pago se difiere en más de un año (a veces incluso llegando a los 3, 5, 6 o 9 años en algunos casos especiales).

En el caso de *subsidios destinados a financiar la adquisición de viviendas de forma individual*, el pago ocurre una vez que el inmueble ha sido inscrito a nombre del respectivo comprador, luego de toda la tramitación asociada a la búsqueda, revisión y proceso de compraventa de la vivienda.

En el caso de los *subsidios destinados a la construcción de nuevas viviendas*, el problema es aun mayor, pues la asignación de subsidios ocurre en una etapa temprana del programa (una vez que el proyecto ha sido técnicamente aprobado por el Serviu respectivo), pero el pago del mismo ocurre al final, una vez que el proyecto se ha construido, recepcionado por Serviu, la DOM y ha sido entregado a cada familia con su respectiva escritura.

En este sentido, el programa habitacional -en términos estrictamente normativos- presupone que las empresas constructoras deben tener la capacidad financiera adecuada para construir la totalidad del conjunto y cobrar el precio del contrato de construcción una vez concluida la obra y entregadas las viviendas a sus beneficiarios.

¿Cuál es la ventaja para las constructoras, entonces, en relación a un proyecto del mercado privado? Que el riesgo del negocio se reduce a (1) tener los recursos para

construir y (2) construir bien. El riesgo de la venta de las unidades está cubierto por anticipado, justamente mediante los subsidios asignados a los postulantes antes de que principie la obra de construcción.

A esto, además, se suma la posibilidad de que las empresas constructoras perciban *anticipos* a cuenta de los subsidios habitacionales, siempre que -según reza el decreto- “la disponibilidad de caja [del Serviu] lo permita”. Y en esto hay que ser claros: que las constructoras hayan dejado de percibir anticipos, como se ha dicho en la prensa, constituye una anomalía para la forma en que habitualmente funciona la industria, no obstante, no constituye un incumplimiento del MINVU respecto de sus obligaciones legales para con las empresas constructoras. Misma situación ocurre respecto a los pagos mensuales por avances de obra.

Por el contrario, lo que sí constituye un incumplimiento es la postergación de (1) pagos de terrenos ya transferidos al MINVU y (2) pagos de subsidios en proyectos terminados y escriturados en favor de los beneficiarios.

Así las cosas, la demora en la emisión de facturar que Serviu envía a las empresas constructoras, a diferencia de lo que sostenía la candidata de Chile Vamos, no constituye un incumplimiento solapado de las obligaciones del Servicio, sino que -por el contrario- es el ejercicio de su atribución normativa para liberar anticipos, lo que ocurre “solo cuando la disponibilidad de caja lo permite”.

Lo anterior no evade el problema, que es práctico: las constructoras en el marco de la política habitacional *siempre* han funcionado mediante financiamiento anticipado de los Serviu.

Sin embargo, eso dista mucho de catalogar esta situación de catastrófica o de la existencia de procedimientos abiertamente contrarios a la fe pública, como lo ha sostenido Evelyn Matthei y su equipo asesor en materia habitacional.

Las glosas presupuestarias: subsidios de arrastre que agravan la brecha

A pesar de lo anterior, el problema de caja existe, como lo ha reconocido el propio MINVU. Resulta entonces interesante analizar cuáles son los motivos por lo cuales la ejecución presupuestaria (en torno a los subsidios asignados cada año) ha diferido tanto de la disponibilidad de caja para cumplir con las proyecciones del propio Ministerio.

A este respecto, resulta interesante analizar la situación conformada por la glosa presupuestaria que a partir de 2020 permitió al MINVU realizar llamados a postulación para adquisición de terrenos bien localizados (casi todos al interior del anillo de Américo Vespucio). Y resulta relevante, además, analizarlo en el mérito del alcance de dichos llamados, que se centraron en la región Metropolitana, justamente donde hoy existe la mayor parte del déficit de caja para pago de terrenos y de obras de construcción.

En efecto, a partir del año 2020, mediante la Resolución Exenta N°536 del 23 de marzo, el MINVU realizó un llamado a postulación en condiciones especiales en el marco del programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, destinado a financiar la adquisición de terrenos y el desarrollo de proyectos de construcción en nuevos terrenos.

La particularidad de dicho llamado y de los que lo sucedieron en 2021 y 2022, es que se estableció un procedimiento acotado para el otorgamiento de subsidios basados en expedientes resumidos, destinados a acreditar el cumplimiento de condiciones normativas de los postulantes, la condición técnico-urbanística del terreno y un ahorro adicional por parte de las familias. En otras palabras, se introdujo un mecanismo para comprar terrenos sin proyectos técnicos aprobados.

Estos llamados establecieron que el pago de la parte del subsidio destinada a la adquisición del terreno se giraría por el Serviú directamente al vendedor, una vez inscrito el contrato de compraventa, cuestión que en muchas ocasiones se producía al menos 9 meses después de adjudicados los subsidios.

Sin embargo, respecto al pago de subsidios para construcción, los llamados establecieron un monto “estándar”, fijo, por 950 Unidades de Fomento, endosando a Serviú el establecimiento de los montos definitivos de construcción una vez que se ingresaran, revisaran y aprobaran los proyectos técnicos para los terrenos adquiridos.

Si bien esto tuvo como objeto asegurar un monto mínimo para construir y “suspender” la determinación del monto final hasta conocer el proyecto técnico (que se ingresaba al menos 9 meses después a la asignación de los subsidios), produjo una distorsión respecto a las asignaciones que agravó la brecha entre subsidios asignados y subsidios efectivamente pagados.

La causa de esto se debió a que las 950 UF asignadas no bastaban para la edificación del proyecto, llegando a otorgarse montos de subsidio años más tarde por aproximadamente 1600 a 1900 Unidades de Fomento por unidad de vivienda, es decir, aproximadamente el doble de lo originalmente asignado.

A esto debe considerarse el problema de la “permisología”, que muchas veces retrasaba el pago del subsidio por otro lapso de tiempo adicional. En este sentido, a la asignación original del subsidio debían considerarse -al menos- 9 meses adicionales para el ingreso del proyecto técnico, 5 meses para la aprobación de dicho proyecto en el respectivo Serviú, 4 meses adicionales para la obtención del permiso de edificación en la DOM respectiva y un promedio de 15 meses de construcción y recepción definitiva de obras.

En otras palabras, los llamados glosa generaron una distorsión de entre 18 y 35 meses entre la asignación y el pago de los subsidios. De ahí que para la industria el problema de los tiempos de aprobación en las direcciones de obras municipales se masificara a la escala que hoy se conoce, pues afectó directamente al MINVU y al Plan de Emergencia Habitacional.

Así las cosas, el MINVU hoy se encuentra en la necesidad de otorgar flujo a variados proyectos que tanto por la línea del Decreto de Integración Social y Territorial (DS19) y del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49) adjudicaron subsidios en el período 2020-2022, con la promesa de actualizar (doblar) los valores de construcción al momento de calificar el proyecto en los servicios de vivienda.

Los ahorros y el confirming: mecanismos conocidos por la industria y enmarcados en la legalidad

Dos de los aspectos que más se han difundido por los candidatos y candidatas presidenciales, dice relación con que el MINVU estaría utilizando los ahorros de los beneficiarios del subsidio para negociar pagos parciales con vendedores de terrenos y se encuentra utilizando un préstamo solicitado al Banco Estado.

En primer lugar, en relación a los ahorros, normativamente estos deben ser utilizados para la construcción del conjunto habitacional, salvo dos excepciones: ahorros adicionales disponibles para el pago del terreno o ahorros de llamados glosas, los cuales se destinan exclusivamente al pago de los terrenos.

En este sentido, los ahorros forman parte del cuadro de financiamiento de todos los proyectos habitacionales y su destino está señalado en la norma del decreto o el

respectivo llamado a postulación. De esta manera, su utilización es justamente para los fines del proyecto habitacional.

Respecto al *confirming*, este mecanismo es habitualmente utilizado por los Serviú en momentos próximos a finalizar el año. Es habitual -no por ello deseable- que el Servicio cierre sus operaciones financieras con cargo al préstamo del Banco Estado, toda vez que en determinados años el pago de subsidios suele superar la programación financiera del ente público.

Para esto, el Servicio celebra un contrato de confirming o confirmación con el Banco, a través del cual este último se obliga a pagar anticipadamente a los proveedores las facturas emitidas por estos y adeudadas por Serviú. Según dispone el contrato, Banco Estado es libre de negociar una tasa de descuento con cada proveedor por la cesión del crédito respectivo.

Vale señalar que este mecanismo se utiliza para el pago de anticipos con cargo a los subsidios habitacionales, es decir, pagos a empresas por concepto de avance de obras o pago de subsidios propiamente tales, contra el cierre administrativo de cada proyecto. La compraventa de inmuebles, al no constituir operaciones de crédito de dinero quedan al margen de este mecanismo.

Así las cosas, el confirming constituye un mecanismo voluntario para los proveedores del respectivo Serviú y su utilización es recurrente en una industria en que el desfase entre subsidios asignados y subsidios pagados admite un alto desfase.

En este sentido, su tratamiento debe ser con mirada de Estado, comprendiendo que la deuda de arrastre aumenta cada año (correlativamente a la destinación de más subsidios para asignar) y que su pago no depende únicamente de una administración, sino probablemente de varias administraciones a lo largo del tiempo.

Por Esteban Serey, Abogado U. de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano PUC.-

Fuente: [El Ciudadano](#)