

**CONVENCION NACIONAL  
DE LA PRODUCCION Y  
DEL COMERCIO**

338.476 24  
C733  
c.1

---

**Comisión de Construcción**

COMISION DE CONSTRUCCION

PRESIDENTES

Francisco Soza Cousiño

Germán Molina Morel

\*\*\*\*\*

Presidente Sub Comision de Vivienda - Sergio May Colvin

Presidente Sub Comisión  
Edificación no Habitacional - Luis Prieto Vial

Presidente Sub Comisión Obras Públicas -Sergio Andreu Juliá

Presidente Sub Comisión  
Ahorro y Préstamo -Octavio Marfán Jaramillo.

07089

**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

## I N D I C E

### Capítulo I      Presentación General

- 1.- Antecedentes Globales
- 2.- Construcción de Viviendas y otros Edificios
- 3.- Legislación
- 4.- Ocupación y Desocupación
- 5.- Ahorro y Préstamo
- 6.- Situación de la Industria Proveedora de la Construcción
- 7.- Participación de la Construcción en la Economía Nacional.

### Capítulo II      Vivienda

- 1.- Aspectos Históricos de la Construcción de Viviendas
- 2.- Evolución Histórica de la Legislación de Viviendas relacionada con la Producción de Viviendas.
- 3.- Canales de Ejecución de la Actividad Constructora Habitacional
- 4.- La Construcción de Viviendas como Actividad Reproductiva y su Influencia en el Desarrollo Económico Social del País.
- 5.- Necesidad de una Política para la Programación de la Inversión en Vivienda
- 6.- Determinación del Poder Comprador
- 7.- Capacidad de la Empresa Privada en la Construcción de Viviendas
- 8.- Requerimientos Futuros para un Mejor Desempeño de la Empresa Privada en la Construcción de Viviendas
- 9.- Anexos

### Capítulo III      La Edificación no Habitacional

- 1.- Breve Recuento
- 2.- Configuración de la Edificación no Habitacional
- 3.- Antecedentes Estadísticos
- 4.- Proposiciones para un Mejor Desarrollo de la Edificación no Habitacional
- 5.- Consideraciones Finales

### Capítulo IV      Obras Públicas

- 1.- Aspectos Históricos
- 2.- Situación Actual
- 3.- Perspectivas
- 4.- Anexos

Capítulo V Ahorro y Préstamo

- 1.- Nace el Sistema de Ahorro y Préstamo
- 2.- Desarrollo del Sistema
- 3.- Causas de su Exito Inicial
- 4.- La Realidad Actual

CAPITULO IANTECEDENTES GENERALES1.- Introducción.-

La realización de la Convención de la Producción y el Comercio coincide con un período en el cual la actividad ligada a la construcción se encuentra sensiblemente deprimida, y esta aseveración es válida tanto para el sector público, como para el sector privado. Es este un hecho confirmado, y tantas veces probado, por toda la información estadística disponible, y palpado, además, por todas aquellas personas e instituciones que, de una u otra forma, se encuentran directa o indirectamente relacionadas con las actividades de este sector.

Esta depresión, por el hecho cierto de afectar a uno de los sectores básicos de la economía nacional, debe preocupar no sólo a quienes participan en él, sino que también a todas las autoridades, empresarios y personas en general que se encuentran comprometidas en el proceso productivo del país, No es del caso, en esta oportunidad el repetir argumentos o realizar comprobaciones que prueben la importancia de la actividad constructora en el proceso de desarrollo a que se encuentra dirigida la nación.

Basta recordar por ahora, en términos muy generales, el grueso volumen de mano de obra empleada por esta actividad.

Al respecto ha cabido a la empresa privada de la construcción una activa participación en el proceso de mejoramiento en el nivel social y económico de su sector laboral. Esta acción ha sido desarrollada tanto desde sus organizaciones gremiales, especialmente la Cámara Chilena de la Construcción, como directamente dentro de las mismas empresas.

Las diversas leyes destinadas al fomento de la construcción y los planes habitacionales desarrollados por el sector fiscal y las instituciones previsionales, que impulsaron e impusieron la construcción masiva de viviendas; como así mismo el natural incremento de las obras públicas provocó la formación y desarrollo de empresas constructoras capaces de enfrentar esta demanda. Hubo conciencia, en este proceso, que para cumplir con éxito la tarea encomendada, era necesario disponer de un elemento humano cada vez mejor capacitado y debidamente remunerado.

La Cámara de la Construcción ha enfrentado esta acción a través de tres líneas diferentes. En primer término, conjuntamente con las Universidades y organismos estatales ha promovido y mantenido cursos de capacitación laboral en forma intensiva. Por otra parte, a través de organismos autónomos creados por ella, la Caja de Compensación y la Mutual de Seguros de Accidentes del Trabajo, ha estado proporcionando una importante contribución al bienestar del personal de obreros y empleados de la Construcción. Por último, hizo posible el establecimiento del tarifado de la construcción, que si bien hoy carece de fuerza legal, significó un brusco pero justificado salto en el régimen de ingresos de su sector laboral.

No menos efectivos han sido los esfuerzos que han realizado individualmente las empresas para incrementar el bienestar social y económico y el perfeccionamiento profesional de su personal.

Otros aspectos que revelan la importancia de la actividad de este sector en el devenir económico social y que son analizados en otros informes de este trabajo que forman parte de la presentación general que hace el sector de la construcción a esta Convención, son los siguientes: las relaciones directas e indirectas con el sector de la industria manufacturera; las instalaciones en capital hasta la fecha comprometidas; el beneficio de orden social que proporciona el poseer una vivienda adecuada que permita el desarrollo pleno de todas las potencialidades de los individuos; la capitalización nacional vía el incremento del capital social básico, el desenvolvimiento de las actividades educacionales, de salubridad, de defensa, etc. etc., gracias al impulso del sector construcción.

El demostrar que esta actividad atraviesa por una etapa depresiva no es tarea difícil. Existen índices demasiado claros y evidentes que corroboran esta afirmación. Quizá haya algunas veces discordantes que se basan en indicadores ciertamente restringidos y de corto plazo. Pero corrobora esto las bajas que se han detectado con las informaciones disponibles a partir de 1967. Series a este respecto se entregan en páginas posteriores. Es de lamentar aún más, el cierre definitivo de algunas empresas que proveían a la construcción de ciertos materiales importantes. A este respecto, el año 1967 fue testigo del cese de trabajos de varias industrias que cerraron sus puertas debido a escasez de demanda.

Pero no sería honesto afirmar que la situación que hoy vive el sector se presenta por vez primera. Se ha presentado en épocas pasadas y se presentará en el futuro si es que no se toman medidas eficientes para evitar la repetición de esta situación. Sabido es y demostrado está, que la actividad de la construcción es cíclica en su desarrollo habitual. Esto es, sufre de períodos de bonanza y de depresión cada cierto número de años. Todo esto induce a recomendar como algo impostergable el tender a eliminar los ciclos descritos, lo cual sólo se logrará a través de una planificación, a mediano y largo plazo, seria y realista, básicamente por parte del Sector Público, que logre definir claramente metas, objetivos y medios a futuro, referido a edificación habitacional, no habitacional y obras públicas. Evidentemente, esta planificación sectorial, que contemple una política estable de incentivación al sector privado, debe estar incorporada a un contexto global de planificación nacional.

La depresión de la actividad constructora, a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores queda de manifiesto al observar las informaciones estadísticas de que se dispone.

Son esas estadísticas las que a continuación se reproducen.

## 2.- Análisis de construcción de viviendas y otros edificios 1960 - 1967

El análisis de la superficie edificada considerando la serie de años 1960 - 1967 (1er. semestre) indica, para el caso de los sectores privado y público en su conjunto, un aumento de la edificación en los tres primeros años de la serie para decaer en la mitad del período y alcanzar un máximo de metraje durante el año 1965. Este punto máximo tiene su explicación en la implementación de la Operación Sitio del Gobierno y en la iniciación de los trabajos de reconstrucción de la zona afectada por el terremoto del 28 de marzo de ese año. El volumen de edificación total - y sectorial - sufre una baja violenta durante el año pasado, llegando a niveles inferiores que durante los años 1961 - 1963. Es el sector privado el que realiza el aporte máximo en edificación, tanto en vivienda como en construcción no habitacional, excepto durante los años 1960 - 1961 y 1965. Esto podría llevar a concluir que en períodos de emergencia nacional (terremotos de 1960 en el Sur y de

1965 en las provincias de Aconcagua y Valparaíso) el sector público supera al sector privado en su esfuerzo en construcción, y que en años normales es el sector privado el que aporta en el país el mayor volumen de producción (en general, los 2/3 del metraje construido). Es fácil observarlo en la Tabla N° 1-A. Se corrobora esto viendo el comportamiento de la serie en el caso del número de viviendas edificadas, caso en el cual, a pesar de ~~disminuir~~ algo los porcentajes de unidades construidas por el sector privado, el comportamiento de las tendencias es idéntico, lo cual era de esperar, al caso del metraje.

En general, se puede establecer que el año 1960 representa un peak (x) de edificación para el total del país, siendo este peak válido para el sector público, en tanto para el sector privado el punto máximo de aporte está representado por el año 1962. Al mismo tiempo se desprende que el año 1966 marca el comienzo de una etapa descendente en el volumen de edificación, tanto habitacional como no habitacional, tendencia que se observa también en 1967.

En referencia a la inversión monetaria en la construcción (Tablas N°s. 2 y 2-A) es obvio que el comportamiento de las series es similar al caso anterior. La inversión total, en vivienda y en edificación no habitacional se presenta expresada en escudos del año 1960 para así uniformar la información y eliminar el efecto inflacionario. Los índices referidos a la Tabla N° 2 presentados en la Tabla N° 2-A, están referidos al año base 1960 = 100,0.

Se observa, en el caso de la edificación de viviendas, índices máximos en 1962 para el sector privado y en 1965 para el sector público. El peak se mantiene en el mismo año para el sector público en el caso de edificación no habitacional y se traslada al año 1964 para el sector privado. Para los totales de inversión, los índices reflejan los mismos puntos cumbres que en el primer caso. Durante los años 1966-67 los índices de inversión reflejan una evidente baja con respecto al año 1965, llegando a niveles similares a los del año 1961, esto en el caso del total (público y privado en su conjunto). No sucede lo mismo en cuanto al sector privado puesto que se observa un índice de inversión superior al del año 1965, estando este índice en el promedio 1963 - 1966, pero inferior al del año 1962. En general, se

---

(x) Cabe hacer notar que se trata de ver peak estadístico ya que los datos se toman de la contratación por parte del sector público y de los permisos municipales, en el caso del sector privado.



regresa a la conclusión de que en años normales es el sector privado el que realiza el esfuerzo máximo en inversión en edificación.

Considerando algunos ~~antecedentes~~ referidos a inversión presupuestada por el sector público para el presente año, es posible presumir nuevos descensos de los índices del sector público y gran total, al mismo tiempo que cierta declinación en el correspondiente al sector privado.

T A B L A N O 1

EDIFICACION TOTAL DEL PAIS, AÑOS 1960-1967 (en miles de m2).

AÑOS	Nº de Viv.			M2 de Viv.			M2 otros			Edif. M2. Totales		G R A N T O T A L
	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	
1960	8.617	21.234	29.851	726	1.012	1.738	233	162	395	959	1.174	2.133
1961	12.335	25.237	37.572	1.022	1.311	2.333	341	250	591	1.363	1.561	2.921
1962	20.405	17.609	38.014	1.749	888	2.637	343	220	563	2.092	1.108	3.200
1963	15.731	11.912	27.643	1.377	695	2.072	404	174	578	1.781	869	2.650
1964	14.901	6.938	21.839	1.297	438	1.735	460	153	613	1.757	591	2.348
1965	15.677	36.486	52.163	1.326	1.806	3.133	448	349	797	1.774	2.155	3.930
1966	15.328	13.408	28.736	1.128	742	1.870	361	219	580	1.489	961	2.450
1967	7.008	4.254	11.262	543	220	763	246	137	383	789	357	1.146

1er. sem.

FUENTE: Instituto Chileno del Acero.

T A B L A N O 1-A

PORCENTAJES EDIFICACION AÑOS 1960 - 1967.

AÑOS	Nº de Viviendas			M2 de Viviendas			M2 otros edific.			M2 totales.		G R A N T O T A L
	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	TOTAL	PRIV.	PUBL.	
1960	28.9	71.1	100.0	41.8	59.2	100.0	59.0	41.0	100.0	45.0	55.0	100.0
1961	32.8	67.2	100.0	43.8	56.2	100.0	57.7	42.3	100.0	46.6	53.4	100.0
1962	53.7	46.3	100.0	66.3	33.7	100.0	60.9	39.1	100.0	65.4	34.6	100.0
1963	56.9	43.1	100.0	66.5	33.5	100.0	69.9	30.1	100.0	67.2	32.8	100.0
1964	68.2	31.8	100.0	74.8	25.2	100.0	75.0	25.0	100.0	74.8	25.2	100.0
1965	30.1	69.9	100.0	42.3	57.7	100.0	56.2	43.8	100.0	45.1	54.9	100.0
1966	53.3	46.7	100.0	63.2	36.8	100.0	62.4	37.6	100.0	60.8	39.2	100.0
1967	62.2	37.8	100.0	71.2	28.8	100.0	64.2	35.8	100.0	68.8	31.2	100.0

1er. sem.

FUENTE: Tabla Nº 1

NOTA: Porcentajes entre paréntesis sobre Gran Total.

T A B L A N O 2

## EDIFICACION TOTAL DEL PAIS VALORIZADA.

Años 1960-1967. Escudos de 1960 (milos de EQ) ((Deflactado por Indice de Precios al Consumidor).

AÑOS	VIVIENDAS			OTROS EDIFICIOS			TOTAL		GRAN
	PRIV.	PUBLIC.	TOTAL	PRIV.	PUBLICO	TOTAL	PRIVADO	PUBLIC.	TOTAL
1960	37.236	41.639	78.875	9.980	10.440	20.420	47.216	52.079	99.295
1961	54.245	67.601	121.846	15.661	12.733	28.394	69.906	80.334	150.240
1962	141.111	48.828	162.939	16.183	17.160	33.343	130.294	65.988	196.282
1963	69.009	49.695	118.704	14.929	11.970	26.899	83.938	61.665	145.603
1964	64.691	35.458	100.149	21.518	18.274	39.792	86.209	53.732	139.941
1965	65.621	119.349	184.970	17.036	23.248	40.284	82.657	142.597	225.254
1966	66.744	49.959	116.703	17.722	16.130	33.852	84.466	66.089	150.555
1967	42.173	16.170	58.343	11.183	11.324	22.507	53.356	27.494	80.850

1er. sem.

FUENTE: Cifras elaboradas por el Depto. Estudios Cámara Chilena de la Construcción en base a antecedentes proporcionados por el Instituto Chileno del Acero.

T A B L A N O 2-A

## INDICES EDIFICACION VALORIZADA. AÑOS 1960 - 1966.

AÑOS	VIVIENDAS			OTROS EDIFICIOS			TOTAL		GRAN
	PRIV.	PUBLIC.	TOTAL	PRIV.	PUBLICO	TOTAL	PRIVADO	PUBLIC.	TOTAL
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1961	145.7	165.6	154.5	156.9	122.0	139.0	148.1	154.3	151.3
1962	206.4	119.6	206.6	162.2	164.4	163.3	275.9	126.7	197.7
1963	185.3	121.8	150.5	149.6	114.7	131.7	177.8	118.4	146.6
1964	173.7	86.9	127.0	215.6	175.0	194.9	182.6	103.2	140.9
1965	176.2	292.4	234.5	170.7	222.7	197.3	175.1	273.8	226.9
1966	179.2	122.4	148.0	177.6	154.5	165.8	178.9	126.9	151.6

FUENTE: Tabla N° 2.

### 3.- Legislación.

Aún cuando en diversos acápite de los trabajos de esta Comisión se hace mención a las disposiciones legislativas que dicen referencia con la construcción, se ha estimado conveniente hacer un breve recuento general de dichas normas, para señalar los efectos positivos o negativos que ellas tienen en el desarrollo normal de esta actividad económica básica.- Este recuento se referirá, no sólo a aquellas normas que son específicas para la construcción, sino también a las que, si bien tienen carácter general, provocan situaciones especiales cuando ellas se aplican a la actividad constructora.

#### Legislación tributaria.-

a) Franquicias.- En materia tributaria sin duda que lo más sobresaliente son aquellas disposiciones que han concedido franquicias, tanto a la vivienda económica, como a las personas jurídicas o naturales que dedican su actividad exclusivamente a la construcción de tales viviendas.

El efecto altamente positivo que estos estímulos han tenido para el incremento de la producción de viviendas por iniciativa privada queda plenamente demostrado en el capítulo referente a la construcción habitacional, razón por la cual no resulta necesario hacer en este instante mayores consideraciones.

Conviene, sin embargo, recalcar un hecho que desde hace algún tiempo viene significando un freno importante en el avance logrado, cual es el de la falta de una política estable sobre la materia, la que se ha exteriorizado, no sólo en continuos anuncios o rumores de modificaciones o derogaciones de los estímulos creados, sino en iniciativas, en tal sentido, hoy transformadas en ley. Hacemos referencia concreta a la ley N° 16.742, recientemente promulgada, llamada de "leteos brujos", que introdujo reformas sustanciales a las exenciones tributarias a la vivienda contenidas en el DFL 2, de 1960, y suprimió la posibilidad de canalizar a través de empresas constructoras, la inversión de los aportes del 5% a las utilidades que deben destinarse a la construcción de viviendas, debilitando en esta forma gravemente el poder multiplicador de recursos que este mecanismo significaba, a la vez que introduciendo un nuevo factor de desconfianza en las leyes de estímulo, con la consiguiente retracción de las inversiones privadas, cuya participación es esencial para un enfrentamiento del problema habitacional con posibilidades de éxito.

b) Tributación de los Contratos de larga duración.-

La ley de la renta consideró, en términos generales, la situación especial que se produce respecto de aquellos contratos que tienen un plazo de ejecución superior a un año tributario - caso típico de la construcción - facultando al Director de Impuestos Internos para reglamentar la forma como deben distribuirse las utilidades en los diversos años para los efectos del pago de los tributos a la renta.

Si bien esta facultad fué recientemente ejercida por el señor Director, las normas impartidas se refieren exclusivamente al caso en que los trabajos se realicen por administración, estableciéndose un régimen de distribución lineal de la utilidad, procedimiento que no se aviene a otros regímenes de contratos, dadas las características y contingencias propias del proceso constructivo, que hacen muy difícil establecer, dentro de márgenes de seguridad razonables, ya no la forma en que la utilidad se irá produciendo a lo largo de la ejecución de las obras, sino que siquiera si ellas habrán, en definitiva de arrojar alguna o si el resultado final indicará una pérdida.

Existe de parte de la Dirección de Impuestos Internos el mejor espíritu en orden a dar a este problema una solución equitativa; pero debe dejarse constancia, en todo caso, que en el momento actual las empresas constructoras están abocadas a un estado de incertidumbre en cuanto a su situación tributaria; que es indispensable clarificar.

Legislación social.- En esta materia, es necesario hacer dos tipos de consideraciones.- La primera es que nuestra legislación laboral, por norma, ha ignorado siempre las condiciones particulares que distinguen a la construcción de otras actividades productoras, entre ellas, principalmente, la de constituir un proceso eminentemente transitorio. La segunda es la de que, desde algún tiempo a esta parte, se han venido dictando continuas y sucesivas leyes sociales, de diversa iniciativa, que no responden en su conjunto a una política laboral definida, muchas de las cuales no se avienen a las exigencias del desarrollo económico, sino que, por el contrario, atentan directamente en contra de la productividad de las empresas.- Creemos un deben señalar esta situación - agravada por una jurisprudencia administrativa vacilante en cuanto al alcance y sentido de las disposiciones legales en vigencia - porque estimamos, honestamente, que el progreso social es meramente aparente cuando no va precedido o al menos sincronizado con el progreso económico, que no se logra sin grandes sacrificios

de parte de todos los sectores comprometidos, cual es el camino que han seguido, sin distinción de credos o ideologías, la totalidad de los países que han podido superar situaciones infinitamente más difíciles y dolorosas que las que afronta nuestra nación.- Lo dicho no pretende amparar posiciones egoístas o desconocer los legítimos derechos que competen a los trabajadores, pero sí enfatizar que la legislación social no puede concebirse en manera alguna como un factor desligado del conjunto de las medidas encaminadas a superar el estado de sub-desarrollo; no puede ser el producto de reacciones simplemente sensibles, pero las más de las veces ajenas a todo sentido de realidad.- De otro modo se irá agravando cada vez más el mismo problema que se trata de resolver, y dificultando progresivamente la posibilidad de llegar a un estatuto social y a un régimen previsional auténticamente justo y coherente con las necesidades y posibilidades del país.

No parece del caso hacer aquí un análisis exhaustivo de las numerosas disposiciones legales de orden social que dificultan o entorpecen el desenvolvimiento de las actividades constructoras o que han sancionado privilegios y desigualdades que favorecen precisamente a los menos responsables o a quienes menos esfuerzo de trabajo realizan.- Baste sólo una enumeración somera de aquellas más significativas.

Así, la Ley N° 16.464, que estableció normas para resguardar la inamovilidad de los trabajadores, sancionó un régimen de contratación y término del contrato de trabajo que si es engorroso y burocrático de por sí, presenta especiales dificultades de aplicación en las faenas constructoras, ya que una vez más se ha hecho abstracción de su carácter transitorio y del hecho de que ellas, en muchos casos, se encuentran emplazadas a largas distancias de los centros poblados, no obstante lo cual ellas exigen la presencia en actos tales como finiquitos o desahucios formulados por los trabajadores, de la autoridad del trabajo correspondiente, so pena de negar toda validez legal a tales documentos.

Esta misma ley favorece en el hecho la irresponsabilidad del trabajador, no sólo porque somete todos sus actos a una tutela funcionaria, sino porque, además, elimina la posibilidad práctica de sancionar con el despido actos tan contrarios al interés común como lo es, por ejemplo, el trabajo deliberadamente lento, cuya prueba se hace, en el hecho, impracticable.- No estamos en favor de la arbitrariedad; pero tampoco creemos justo un régimen de protección indiscriminada que, por regla general, casi invariable, favorece a quienes no exhiben atributos para gozar de ella. El buen trabajador tiene, en el simple hecho de serlo, su mejor defensa.

Otra disposición, que agrava, de manera especial en la construcción, los problemas que crea la ley de inamovilidad, es el artículo 86 del Código del Trabajo, que al legislar sobre despidos colectivos, califica como tales y somete a un régimen riguroso de trámites y autorizaciones gubernativas, situaciones que, en las faenas constructoras, constituyen circunstancias de normal ocurrencia.- Existe un proyecto de ley, vetado por el Ejecutivo y aprobado ya dicho veto por una de las ramas del Parlamento hace más de dos años, que soluciona, al menos en parte, esta situación. Parece innecesario destacar la conveniencia de completar a la mayor brevedad el trámite constitucional de esta iniciativa.

Cabe también hacer un breve comentario acerca de los preceptos legales y a las interpretaciones que a ellos se dan, relativos a la duración de la jornada de trabajo y a los feriados.

Puede decirse, tal vez con excepción del comercio, que en la actualidad el Sábado ha dejado de ser un día de trabajo. Incluso existe una disposición legal que impide pagar los jornales en ese día, por razones que no alcanzamos a comprender pero que, de todos modos, estimulan la suspensión de faenas en día Sábado.- Ello ha traído como resultado directo dos consecuencias que no podemos sino exteriorizar en este momento: una, la interpretación de la ley - vigente desde los años en que el Sábado completo era día laborable - en virtud de la cual, si bien es posible compensar la jornada de trabajo semanal, de 48 horas, en los 5 días restantes de la semana, no se permite, al mismo tiempo, para este efecto, exceder la jornada diaria - de 8 horas - en más de una hora, con lo cual, quienes laboran 5 días a la semana sólo están obligados por efectos de dicha interpretación a trabajar 45 horas en vez de 48.- Primer contrasentido y primer privilegio en favor de quienes entregan menor esfuerzo a la comunidad.

La otra consecuencia deriva de las normas que rigen en materia de feriado. Conforme a la ley respectiva, para los efectos de las vacaciones de quienes tienen distribuida su jornada en 5 días el Sábado se computa como día festivo y, en consecuencia, se suma a su período de vacaciones.- En cambio, para todos los demás efectos legales, ese día se considera como efectivamente trabajado, con lo cual se sanciona nuevamente la misma falta de equidad a que se acaba de hacer referencia. Todo ello, sin considerar la anarquía que provoca en la planificación del trabajo de las empresas la disparidad en el feriado de su personal y la privación de

posibilidades que significa para muchas personas que, no obstante su edad avanzada, requieren de un empleo para poder subsistir, el hecho, doloroso pero efectivo, de que una legislación, que en teoría ha querido favorecerlos, les cierra las puertas por otorgarles beneficios que van mucho más lejos de lo que la economía del país es capaz de soportar.

#### Legislación General sobre Construcción.-

Correspondería en este párrafo referirse a la frondosa legislación y reglamentación a que se encuentra sometido el ejercicio de la actividad constructora y que en muchos aspectos implican un encarecimiento injustificado de costos o entran innecesariamente el proyecto y desarrollo de planes de construcción. Sin embargo el completo análisis que sobre esta materia se hace en el documento que se somete a la consideración de esta Comisión, particularmente en el Capítulo relativo a la Construcción Habitacional, evita hacer aquí una repetición que resultaría redundante.

Es preciso, sin embargo, hacer mención especial de dos disposiciones incluídas en la reciente ley de "Saneamiento de títulos de Dominio y urbanización de Poblaciones en situación irregular", en virtud de las cuales se rebaja el plazo de prescripción de las acciones que procedan en contra de la Corporación de la Vivienda y demás organismos dependientes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, se consagra la inembargabilidad de los bienes de tales instituciones y se dispone que las prestaciones a que ellos sean condenados por sentencia judicial se pagarán con cargo a un ítem establecido especialmente en el presupuesto anual del año siguiente al de la fecha de dictación del fallo.

Los términos en que estos preceptos legales están concebidos implican el desconocimiento de derechos legítimamente adquiridos, a la vez que dejar entregado el cumplimiento de los fallos judiciales al arbitrio de la autoridad administrativa.

Existe el compromiso formal de parte del Ejecutivo de modificar, a través del proyecto de ley de reajuste de remuneraciones en actual trámite, el texto de esas disposiciones; compromiso que está en vías de cumplimiento de manera que puede tenerse la confianza de que habrán de quedar subsanadas las injustas situaciones a que se ha hecho referencia.



Legislación sobre arrendamientos.-

Por último, corresponde referirse a un aspecto legislativo que desde hace largos años viene influyendo de manera altamente negativa en el desarrollo de la iniciativa privada en materia habitacional, cual es la congelación, reiterada año a año, a que se encuentran sometidas las rentas de arrendamiento.

No parece necesario insistir en la falta de equidad que para el propietario de bienes raíces destinados al arrendamiento encierra esta legislación, en el desinterés que ella produce por invertir en viviendas de renta, y en la destrucción prematura del patrimonio habitacional del país que se está produciendo debido a la imposibilidad de los propietarios por atender a la conservación de sus inmuebles.-

Es preciso que las autoridades gubernativas y legislativas del país comprendan que la existencia de viviendas de arrendamiento constituye una necesidad imperiosa en toda sociedad, ya que no es posible pretender que todos los habitantes del país lleguen a ser propietarios de su vivienda, situación que ni siquiera es conveniente en muchas circunstancias.- Consecuentemente, con esta realidad se hace indispensable corregir en forma definitiva un estado de cosas tan contraproducente como el que hoy día existe en esta materia y reconocer a los propietarios el legítimo derecho que tienen a percibir una renta justa por los inmuebles que destinan a desempeñar una función social que no puede discutirse.

4.- Ocupación y Desocupación.-

El análisis que se presenta tiene por objeto realizar una evaluación de la ocupación y desocupación dentro de la actividad constructora, considerando, para tales efectos, la muestra del Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile y los antecedentes de Ocupación obrera de Empresas Constructoras e Industriales afiliadas a la Caja de Compensación.

La presentación del estudio del Sector de la Construcción se complementa con información adicional referida a antecedentes que abarcan el resto de las actividades del país lo cual es relevante debido al impacto que

ha causado en diversas esferas el resultado de la penúltima muestra ocupacional publicada por el Instituto antes mencionado.

Es necesario dejar en claro previamente que la información estadística que corresponde a la Caja de Compensación difiere básicamente de aquella correspondiente al Instituto Universitario. Esto es así puesto que las bases de elaboración son totalmente diferentes, al igual que los criterios de ordenamiento de datos. En el caso de la Caja, los datos representan sólo un porcentaje de relativo tamaño de las empresas constructoras e industriales del sector que laboran en las cinco provincias mencionadas en la Tabla N° 1.

Es dable observar cierta recuperación en la ocupación obrera en el año 1967. Esto sin embargo se convierte en un cuadro no tan optimista si se prolonga hacia atrás la serie de datos de la Caja hasta el mes de Junio del año 1966 (primer mes de una serie completa de datos). En ese caso se concluye que ha existido una creciente desocupación en el Sector mostrándose una leve mejoría a partir de Diciembre del pasado 1966. Esa mejoría, lamentablemente, no alcanza a superar los niveles de ocupación observados en el primer mes de la serie. Tomando como base el mes de Diciembre de 1965 = 100,0 los índices indican un peak de 99,5 y de 101,0 para el mes de Junio de 1966 en cuanto a Empresas Constructoras e Industriales en lo que a Santiago se refiere. Los índices respectivos para Noviembre de 1967 se encuentran por debajo de aquellos, lo cual, obviamente, indica un incremento de desocupación en dicho período. Aún cuando se puede apreciar una leve mejoría en los índices de Octubre y Noviembre de 1967 con respecto a los meses anteriores, esta recuperación coincide con el incremento en los permisos de edificación que se observa a fines de cada año, para decaer inmediatamente en los primeros meses del año siguiente.

Considerando ahora la información entregada por el Instituto de Economía y Planificación, se llega a conclusiones similares. En la Tabla N° 2 se observa que los índices de ocupación, en el caso de la Construcción, disminuyen con respecto a los períodos inmediatamente precedentes, se observa al mismo tiempo una baja en el índice de desocupación en el último mes en la construcción puede significar alternativamente dos cosas: a) una redefinición de los encuestados en su clasificación sectorial, o, b) un éxodo de mano de obra del sector a sectores menos productivos (servicios comercio etc.); esto último se puede concluir puesto que

los índices de ocupación para el sector industrial presentan un brusco descenso.

Las Tablas 4-A, 4-B y 4-C, reafirman esta conclusión. En dichas Tablas se han presentado los datos correspondientes a Marzo de cada año para un período de 6 años. En ellas el caso de la Construcción y de la Industria presenta caracteres bien definidos. La población ocupada en la construcción - como porcentaje de la población ocupada total del país - ha disminuído de Marzo 1966 a Marzo 1967, de 6,7% a 4,4%; la cesantía en el Sector, en igual período, se incrementó desde 14,7% a 18,0%; y el porcentaje de cesantes en la fuerza de trabajo de la actividad constructora se duplicó, de 8,1% a 16,2%. Algo similar, aunque en grado menor, ha ocurrido en el caso de la Industria Manufacturera.

Todas las cifras anteriores vienen a poner de manifiesto que las tasas de ocupación y desocupación para el caso de la actividad constructora siguen una tendencia última al deterioro dentro de un padrón de grandes variaciones cíclicas. Hacer una proyección del futuro comportamiento de esas variaciones no es el objeto del presente análisis. Sólo se desea llamar la atención sobre esta situación de crisis que está viviendo la construcción en el país, crisis de la cual no es posible predecir aún su término.

T A B L A N° 1

Indices de Ocupación Obrera de Empresas Constructoras  
e Industriales  
(Base Dic. 1965 = 100,0)

Fecha	Empresas Constructoras 5 Provincias *	Empresas Industriales 5 Provincia *
1965 Diciembre	100,0	100,0
1966 Junio	99,3	101,0
Julio	94,2	98,5
Agosto	90,0	97,0
Septiembre	88,0	92,5
Octubre	89,0	92,0
Noviembre	87,0	95,0
Diciembre	83,0	94,5
1967 Enero	85,6	92,0
Febrero	86,4	92,3
Marzo	86,9	92,4
Abril	86,9	92,2
Mayo	83,0	91,6
Junio	82,1	92,0
Julio	80,9	92,5
Agosto	80,0	91,1
Septiembre	81,4	91,5
Octubre	87,7	99,4
Noviembre	89,2	100,0

(\* ) Stgo., Valpso., Concep., Valdivia y Punta Arenas  
Fuente: Cámara Chilena de la Construcción-Depto. Estudios  
(Antecedentes Básicos = Caja de Compensación).

T A B L A N O 2

## Ocupación y Desocupación en Construcción y Total (Gran Santiago)

Fecha	Ocupación				Desocupación			
	Construc.		Total		Construc.		Total	
	Miles de Personas	Indi- ce	Miles de Personas	Indi- ce	Miles Perso- nas	Indi- ce	Miles Perso- nas	Indi- ce
<u>1961</u>								
Marzo	31,6	100,0	684,7	100,0	8,1	100,0	45,6	100,0
Junio	31,6	100,0	673,2	98,3	7,5	93,0	43,6	96,0
Sept.	35,9	114,1	680,3	99,3	6,3	78,0	42,8	94,0
Dic.	42,2	134,0	706,1	103,1	5,1	63,0	31,5	69,0
<u>1962</u>								
Marzo	43,5	138,0	716,1	105,0	5,1	63,0	36,3	80,0
Junio	37,4	119,0	713,1	104,1	5,6	69,1	35,4	78,0
Sept.	41,6	132,0	742,8	108,4	4,1	51,0	27,5	60,3
Dic.	38,3	121,2	739,5	108,0	7,4	91,3	33,4	73,2
<u>1963</u>								
Marzo	41,9	133,0	739,0	108,0	3,2	40,0	33,8	74,1
Junio	39,3	124,0	738,0	108,0	3,6	44,4	32,8	72,0
Sept.	39,6	125,3	750,1	110,0	4,7	58,0	34,9	77,0
Dic.	53,2	168,3	749,8	110,0	5,6	69,1	28,7	63,0
<u>1964</u>								
Marzo	59,5	188,2	755,3	110,3	7,2	89,0	33,1	73,0
Junio	53,9	171,0	758,8	111,0	7,2	89,0	31,4	69,0
Sept.	50,3	159,1	769,2	112,3	9,7	120,0	41,7	91,4
Dic.	46,9	148,4	761,1	111,1	8,7	107,4	32,8	72,0
<u>1965</u>								
Marzo	40,0	127,0	781,3	114,1	8,9	110,0	41,2	90,3
Junio	47,5	150,3	793,5	116,0	6,8	84,0	31,4	69,0
Sept.	41,6	132,0	796,5	116,3	7,9	98,0	41,6	91,2
Dic.	50,4	159,4	812,1	119,0	5,8	72,0	33,5	73,4
<u>1966</u>								
Marzo	54,3	172,0	808,1	118,0	4,8	59,2	32,4	71,0
Junio	55,3	175,0	810,9	118,4	6,3	78,0	40,5	89,0
Sept.	45,7	145,0	836,7	122,2	9,6	119,0	39,6	89,0
Dic.	43,0	136,0	854,6	125,0	8,0	99,0	38,4	84,2
<u>1967</u>								
Marzo (+)	48,6		830,7		11,6		47,3	
Junio (+)	52,5		855,7		10,7		44,7	
Sept. (+)	42,2		871,0		9,6		46,3	
Dic. (+)	46,8		872,7		7,9		49,4	

(+) Cambio de Muestra.- Fuente: C.CH.de la C.- Depto. Estudios.

T A B L A N O 3

Indices del porcentaje de cesantes en Fuerza de Trabajo

	Construcción		T o t a l	
	% de cesantes	Indice	% de Cesantes	Indice
1960 Diciembre	19,6	100,0	6,2	100,0
1961 Marzo	20,3	103,6	6,2	100,0
Junio	19,3	98,5	6,0	96,8
Septiembre	14,9	76,0	5,9	95,2
Diciembre	10,7	54,6	4,2	67,7
1962 Marzo	10,1	51,5	4,8	77,4
Junio	13,0	66,3	4,7	75,8
Septiembre	9,1	46,4	3,5	56,5
Diciembre	16,1	82,1	4,3	69,4
1963 Marzo	7,0	35,7	4,3	69,4
Junio	8,3	42,3	4,2	67,7
Septiembre	10,1	51,5	4,4	71,0
Diciembre	9,5	48,5	3,7	59,7
1964 Marzo	10,8	55,1	4,2	67,7
Junio	11,7	59,7	3,9	63,0
Septiembre	16,2	82,7	5,1	82,3
Diciembre	15,7	80,1	4,1	66,1
1965 Marzo	18,3	93,4	5,0	80,6
Junio	12,6	64,3	3,8	61,3
Septiembre	16,0	81,6	4,9	79,0
Diciembre	10,3	52,6	3,9	63,0
1966 Marzo	8,1	41,3	3,8	61,3
Junio	10,3	52,6	4,7	75,8
Septiembre	17,4	88,8	4,5	72,6
Diciembre	15,6	79,6	4,3	69,4
(+) 1967 Marzo	19,3		5,3	72,6
Junio	17,0		4,9	
Septiembre	18,5		5,0	
Diciembre	14,5		5,3	

Fuente: C.Ch.de la C. - Depto. Estudios  
 (Antecedentes Básicos = Instituto de Economía y Planificación  
 U. de Chile).

(+) Cambio de Muestra.

T A B L A N O 4-A

Población Ocupada según actividad económica  
(Composición porcentual en marzo de cada año).  
Gran Santiago

Ocupación	1962	1963	1964	1965	1966	Mar. 1967*	Junio 1967*	Sept. 1967*	Dic. 1967*
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Agricultura	0,7	1,1	1,2	1,0	0,9	0,8	1,1	1,2	1,3
Linás y Canteras	0,4	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,1	0,4	0,3
Manufacturera	27,0	26,6	27,1	29,1	27,7	27,2	29,0	29,0	28,3
Construcción	6,1	5,7	7,9	5,1	6,7	5,8	6,1	4,8	5,4
Comercio	16,6	15,8	15,3	15,1	15,2	15,3	15,3	14,9	15,5
Transporte y otros (1)	6,7	6,5	6,7	6,5	6,3	6,9	6,7	6,7	6,6
Serv. de Gob. y Financieros	7,5	8,9	7,4	8,7	8,8	9,5	9,6	8,9	8,9
Servicios Personales	19,2	20,1	17,2	17,7	16,7	17,0	15,4	16,4	16,9
Otros Serv.	15,8	14,9	17,0	16,7	17,3	17,0	16,7	17,6	16,9
Actividades no especificadas	-	0,1	-	-	(+)	0,1	-	-	-

(1) Transporte, almacenaje, comunicaciones y servicios de utilidad pública.

(+) Menos del 0,05

(\*) Cambio de muestra.

T A B L A N O 4-B

Cesantía por Actividad Económica  
(Composición porcentual en Marzo de cada año).  
Gran Santiago

Cesantía	1962	1963	1964	1965	1966	Mar.	Junio	Sept.	Dic.
	100%	100%	100%	100%	100%	1967	+1967+	1967+	+1967+
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Agricultura	2,7	1,4	1,4	0,8	2,0	1,0	3,3	1,1	3,3
Minas y Canteras	3,7	0,5	0,9	0,8	0,5	1,0	1,1	1,1	1,7
Industria									
Manufactur.	34,7	36,6	37,1	33,5	32,5	29,3	31,3	30,2	36,1
Construc.	14,2	9,4	21,7	21,7	14,7	24,5	24,0	20,6	16,1
Comercio	11,9	15,0	10,9	10,6	16,2	10,2	10,2	8,9	8,4
Transporte y otros	5,5	3,8	3,6	6,8	6,6	6,8	7,3	9,3	6,0
Serv.de Gob. y financie- ros	1,4	2,3	1,8	2,7	2,0	2,4	2,2	2,1	3,0
Servicios personales	10,5	12,7	8,1	9,1	11,2	9,5	8,4	10,7	6,7
Otros Serv.	15,5	18,3	14,5	14,1	14,2	15,0	12,4	16,0	18,7
Actividades no especi- ficadas	-	-	-	-	-	0,3	-	-	-

Fuente: Instituto de Economía y Planificación - Universidad  
de Chile.

(+) Cambio de Muestra.



T A B L A N O 4-C

Magnitud de la cesantía por cada actividad económica  
(% de cesantes en la fuerza de trabajo en Marzo  
de cada año)

Gran Santiago

	1962	1963	1964	1965	1966	+ 1967 Marzo	+ 1967 Jun.	+ 1967 Sept.	+ 1967 Dic.
Agricultura	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Minas y Canteras	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Industria Manufactur.	6,1	5,9	5,7	5,7	4,5	5,8	5,3	5,3	6,7
Construc.	10,1	7,0	10,8	18,3	9,1	19,3	17,0	18,5	14,5
Comercio	3,5	4,2	3,0	3,6	4,1	3,7	3,4	3,1	3,0
Transporte y otros	3,9	2,6	2,3	5,3	4,0	5,3	5,4	6,8	4,9
Serv.de Gob. y financier.	0,9	1,2	1,1	1,6	0,9	1,4	1,2	1,3	1,9
Servicios personales	2,7	2,8	2,0	2,7	2,6	3,1	1,2	3,3	2,2
Otros ser- vicios	4,7	5,3	3,6	4,3	3,2	4,8	2,8	4,6	5,9
Actividades no especific.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totales cesan- tía en la fuerza de trab.	4,8	4,3	4,2	5,0	3,8	5,3	4,9	5,0	5,3
Buscan tra- baje por la.vez	1,4	1,2	0,9	1,1	0,9	-	-	-	-

NOTA: La doble xx señala que el porcentaje no es representativo.  
Por consiguiente, dentro del Gran Santiago, hay que concluir  
que la cesantía en la Agricultura y la Minería, alcanza por-  
centajes mínimos, casi despreciables, que no pueden compu-  
tarse en la estadística.

FUENTE: Instituto de Economía y Planificación- Univ. de Chile.  
(+) Cambio de Muestra.

5.- Sistema nacional de Ahorros y Préstamos.-

## Antecedentes generales.

El desarrollo del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (SINAP) presenta, hasta el 31 de Diciembre de 1967, un evidente ritmo ascendente aunque en los últimos años la tasa de crecimiento anual ha tendido a decrecer. Este crecimiento es ciertamente superior al ritmo mostrado por la edificación habitacional y no habitacional tanto del Sector Privado como del Sector Público.

Se observa que la participación del Sistema en el número total de viviendas proyectadas por el Sector Privado muestra relaciones crecientes (Tabla Nº 1.) En efecto, en el año 1966, el SINAP participó con un 56,4% sobre el total de viviendas edificadas por el Sector Privado, y en 1967 a más de un 82% esta es la mayor participación lograda desde los comienzos del Sistema. Igual cosa ocurre si se considera el punto de vista de la superficie edificada, en cuyo caso el porcentaje de participación alcanza al 57,7% y 76,3% para igual período.

Las cifras referidas a inversión en viviendas muestran porcentajes aún superiores de participación del SINAP en la edificación habitacional. El 81,1% en 1966 y 77,3% en 1967 de la inversión en viviendas del Sector Privado está cubierto por la participación del Sistema (Tabla Nº2).

La diferencia de porcentaje en el caso de la participación del sistema en el número de viviendas (56,4%) y (82,2%) y en la superficie de ellas (57,7%) y (76,3%) podría inducir a creer que esto representaría un aumento del tamaño medio por unidad de vivienda. Esto es solamente válido para el caso de viviendas adquiridas vía cooperativas, pero no es válido para el caso de compra o edificación de viviendas individuales, las cuales han disminuído su superficie promedio.

Las Tablas Nºs. 3 y 4, referidas a índices de la información anterior (base 1963 = 100.0) vienen a corroborar todo lo afirmado en párrafos anteriores. Las columnas SINAP de ambas tablas indican índices crecientes al igual que las columnas índices de porcentajes.

T A B L A N° 1

NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y  
FINANCIADAS

AÑOS	Financiadas Sector Privado		Sector Públ.		Total		% SINAP s/ Sec.Privad.			
	por SINAP		(1)		(2)		(1+2)			
	Nº	Super.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.		
1963	6.522	564	15.731	1.377	11.912	695	27.643	2.072	41.5	41.0
1964	4.809	399	14.901	1.297	6.938	438	21.839	1.735	32.3	30.8
1965	8.288	608	15.677	1.327	36.486	1.806	52.163	3.133	52.9	45.8
1966	8.643	651	15.328	1.128	13.408	742	28.736	1.870	56.4	57.7
1967	9.551	681	11.620	892	18.951	955	30.571	1.847	82.2	76.3

FUENTES: Instituto Chileno del Acero.

Caja Central de Ahorros y Préstamos

Cámara Chilena de la Construcción - Depto. Estudios.

(1+) Cifras de En/Nov./1967 en 60 Comunas

(3) Cifras de En/Nov./1967

T A B L A N° 2

INVERSION EN VIVIENDAS  
(miles de \$ -1965)

AÑOS	Préstamos del SINAP	SECTOR PRIVADO		SECTOR PUBLICO		TOTAL (1+2)	% SI- NAP s/ Sect. Priv.
		(1)	(2)	(2)	(3)		
1963	111.372		229.482		165.340	394.822	48.5
1964	79.591		215.096		117.981	333.077	37.0
1965	155.429		218.200		396.900	615.100	71.2
1966	177.980		222.101		166.245	388.346	80.1
1967	202.046	(3)	261.448	(3)	206.548	467.996	77.3

FUENTE: Instituto Chileno del Acero.

Caja Central de Ahorros y Préstamos

Cámara Chilena de la Construcción - Depto. Estudios.

T A B L A N° 3

INDICES DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y FINANCIADAS  
(Base 1963 = 100.0)

AÑOS	Financiadas por SINAP		Sector Privado		Sector Público		Total		Indice del Porcentaje	
	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.
1963	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1964	73.7	70.7	94.7	94.2	58.2	63.0	79.0	83.7	77.8	75.1
1965	127.1	107.8	99.7	97.1	306.3	259.8	188.7	151.2	127.5	111.7
1966	132.5	115.4	97.4	81.9	112.6	106.8	104.0	90.2	135.9	140.7
1967	146.4	120.7	73.9	64.8	159.1	137.4	110.6	89.1	198.1	186.1

FUENTE: Tabla N° 1

T A B L A N° 4

## INDICES DE INVERSION EN VIVIENDAS

(Bases 1963 = 100.0)

AÑOS	Préstamos del SINAP	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	Indice del porcentaje
1963	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1964	71.5	93.7	71.4	84.4	76.3
1965	139.6	95.1	240.0	155.8	146.8
1966	159.8	96.8	100.5	98.4	165.2
1967	181.4	113.9	124.9	118.5	159.4

FUENTE: Tabla N° 2.

(3) Cifras de En/Nov. 1967.

## 6.- Situación de producción de las principales industrias proveedoras de materiales

En los cuadros anexos se han incluido los volúmenes de producción de las principales industrias proveedoras de materiales para la construcción.

El análisis de dichas cifras indican que, en general, los volúmenes de producción de 1967 fueron menores que los del año anterior, excepción sea hecha de la producción de madera aserrada.

Despacho de barras redondas. El volumen de despacho de este producto alcanzó en 1967 a 65.050 toneladas, la cifra más baja desde 1961, y equivalente sólo a un 70%, de los despachos del año anterior.

Despachos de cemento. Los despachos de cemento llegaron en 1967 a 28.355.000 sacos, lo que implica un menor volumen de entrega de 3.400.000 sacos con respecto a 1966.

Producción de ladrillos. En el cuadro Nº 3 se incluye la producción de ladrillos "Princesa" que corresponde sólo a una parte de la producción de ladrillos ya que aproximadamente un 65% de la construcción de viviendas se hace con ladrillo de tipo tradicional hecho a mano del cual no se cuenta con información estadística sobre producción. Las cifras del cuadro mencionado, indican que la producción tuvo un leve aumento en el último año, sin embargo, hay que hacer notar que dicho volumen de producción es prácticamente equivalente al del año 1964.

Despachos de Artefactos sanitarios. Las cifras disponibles, que se encuentran consignadas en el cuadro Nº 4, indican que con respecto a este rubro también hubo una menor producción en el año 1967 equivalente 2.000 unidades.

Producción de madera aserrada. Este el único rubro que ha experimentado un alza significativa en el volumen de producción. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro Nº 5 esta mayor producción está fuertemente influenciada por el pino insigne, ya que las demás especies o disminuyeron su producción o se mantuvieron prácticamente constante.

C U A D R O N º 1

DESPACHOS DE BARRAS REDONDAS

<u>AÑOS</u>	<u>TONELADAS</u>
1960	42.807
1961	72.010
1962	84.431
1963	80.713
1964	85.158
1965	70.429
1966	91.051
1967	65.050

FUENTE: Instituto Chileno del Acero

C U A D R O N º 2

DESPACHOS DE CEMENTO

<u>AÑOS</u>	<u>MILES DE SACOS</u>
1960	19.480
1961	20.893
1962	26.659
1963	27.131
1964	29.244
1965	28.480
1966	31.767
1967	28.355

FUENTE: Departamento Estudios Cámara Chilena de la Construcción.

C U A D R O N° 3Producción Anual de Ladrillos "Princesa"

<u>AÑOS</u>	<u>UNIDADES</u>
1963	21.305.890
1964	21.528.643
1965	14.390.030
1966	20.358.920
1967	21.434.200

FUENTE: Depto. Estudios - Cámara Chilena de la Construcción.

C U A D R O N° 4Despachos de Artefactos Sanitarios

<u>AÑOS</u>	<u>UNIDADES</u>
1960	124.598
1961	167.468
1962	214.119
1963	255.291
1964	228.807
1965	201.041
1966	226.628
1967	224.504

FUENTE: Depto. de Estudios - C.Ch.C.

C U A D R O N° 5

Producción de madera aserrada  
(Millones de pies madereros)

<u>Período</u>	<u>Pino insigne</u>	<u>Roble</u>	<u>Raulí</u>	<u>Alamo</u>	<u>Total todas las especies</u>
1959-1960	86,8	22,1	17,9	9,4	273,8
1960-1961	85,4	21,9	12,8	7,4	288,4
1961-1962	61,4	38,1	23,6	3,3	324,2
1962-1963	101,1	27,1	25,5	10,5	345,3
1963-1964	199,3	28,9	35,5	14,1	438,1
1964-1965	203,3	41,0	19,6	13,4	421,6
1965-1966	245,2	27,0	12,9	15,5	450,3

FUENTE: Instituto Forestal.

7.- Participación de la actividad constructora en la Economía Nacional durante el período 1960-1966

Introducción:

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) ha entregado recientemente a la publicidad las cifras definitivas de las cuentas nacionales de Chile. (1) Estas cuentas permiten cuantificar el resultado de la actividad productiva del país, y mostrar su evolución en el período comprendido entre los años 1960 a 1966. Con respecto a versiones anteriores de estas cuentas, presente algunas modificaciones, que han sido recomendadas por la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, entre las cuales, las mas importantes corresponden a:

- i. La manera de calcular la contribución de cada sector al Producto Geográfico Bruto.
- ii. El cálculo en valores reales de dicha contribución.
- iii. Una completa revisión de las fuentes estadísticas.

Es conveniente aclarar que, por ser calculadas estas cuentas con una nueva metodología, no pueden ser comparadas con otras publicadas anteriormente para el mismo período, u otros anteriores.

DEFINICIONES

Antes de entrar al análisis de las cuentas se transcribirá la definición dada por ODEPLAN de algunos conceptos, a fin de uniformar criterios acerca de lo que cada uno de ellos significa.

Producto Geográfico Bruto. Suma del valor agregado por la producción de los diversos sectores económicos del país.

- 
- (1) Las cuentas nacionales son un sistema de contabilidad que, a través de un conjunto de cuadros denominados cuenta de las personas, cuenta del Gobierno, cuenta del exterior, y cuenta del producto e ingreso, muestran las relaciones de producción entre los grandes sectores en que se divide la economía. En otros términos, dichas cuentas equivalen al balance que hace una empresa para conocer el resultado de su gestión.



Cuando los cálculos se realizan en moneda de cada año, equivale al concepto del Gasto del Producto Geográfico Bruto y por tanto es igual a la suma del Consumo de las Personas, el Gobierno, la inversión geográfica bruta y las exportaciones netas de bienes y servicios del país.

Cuando los cálculos se realizan en moneda de un año fijo, los conceptos de Gasto del Producto Geográfico y Producto Geográfico difieren en el ajuste por variación en la relación del intercambio.

Producto Nacional Bruto. Equivale al Producto Geográfico Bruto más los ingresos netos por factores de producción recibidos del extranjero. Cuando los cálculos se realizan en moneda de cada año, es igual al Gasto del Producto Nacional Bruto.

Si se realizan los cálculos en moneda de un año fijo se entenderá que dentro del Producto Nacional Bruto se encuentran incluido al Ajuste por variación en la relación de intercambio.

Ajuste de variación en la relación de intercambio. Ganancia o pérdida resultante de las variaciones que experimentan los precios relativos de los bienes y servicios que son objeto del comercio exterior. (2).

Ingreso Geográfico. Suma de los ingresos percibidos por los factores de la producción en compensación por su participación en el proceso productivo desarrollado en el país.

Ingreso Nacional. Suma de los ingresos percibidos por los factores de la producción suministrados por los residentes del país. Equivale al ingreso Geográfico más los ingresos netos por factores de la producción recibidos del exterior.

Inversión Geográfica Bruta en Capital Fijo. Comprende el valor de los activos fijos, comprados y construidos por cuenta propia por las empresas, así como por las unidades familiares en su calidad de propietarios de casas, las instalaciones privadas sin fines de lucro y el Gobierno General.

- 
- (2) La relación de precios de intercambio es un índice que compara los precios de las exportaciones que realiza un país con el precio de las importaciones que él efectúa. En términos matemáticos el ajuste de tal relación puede expresarse por la fórmula  $R = \frac{1 - P_x}{P_m}$  siendo R= ajuste relación de

Aumento de las existencias. Comprende el valor del cambio en las existencias de materias primas, en los trabajos en curso (distinto de los trabajos en curso llevados a cabo por el sector construcción) y el de las existencias de productos acabados, en poder de las empresas.

Inversión Geográfica Bruta. Comprende la inversión geográfica bruta en capital fijo más la variación de existencias.

CIFRAS GLOBALES. En el cuadro Nº 1 se presente la evolución de algunos agregados económicos representativos del crecimiento de la economía nacional.

CUADRO Nº 1

Años	P.G.B. (1)		I.G.B.		I.G.B.C.F.	
	Total en millones de E° de 1965	Variación anual en %	Total en millones de E° de 1965	Variación anual en %	Total en millones de E° de 1965	Variación anual en %
1960	13.799	--	2.401	--	2.142	--
1961	14.638	6.1	2.753	14.6	2.546	18.8
1962	15.477	5.7	2.679	-2.7	2.626	3.2
1963	16.091	4.0	3.027	13.0	2.834	7.9
1964	16.864	4.8	2.884	-4.7	2.735	-3.5
1965	17.956	6.5	3.254	12.8	2.859	4.5
1966	19.810	10.3	3.453	6.1	3.019	5.6

Fuente: Cuentas Nacionales de CDEPLAN

P.G.B. : Producto Geográfico Bruto

I.G.B. : Inversión Geográfica Bruta

I.G.B.C.F.: Inversión Geográfica Bruta en Capital Fijo.

(1) Incluye el ajuste (ganancia o pérdida) por variación de la relación de intercambio de bienes y servicios.

(2) intercambio; Px= Índice de precios de exportación; Pm= índice precio de importación. Cuando dicho índice es negativo significa que, en términos relativos los precios de las importaciones han subido más que el precio de las exportaciones. Cuando el índice es positivo, ha sucedido lo contrario.

Del cuadro anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones: El F.G.B. que es una medida de los bienes y servicios finales producidos en la economía, se ha incrementado constantemente. Es así como, en el período analizado, ha tenido un crecimiento promedio anual de 6%. Especialmente importante fue el crecimiento en el año 1966 en que la tasa de crecimiento superó el 10%, la explicación de este fuerte incremento se encuentra en el mejoramiento de la relación del intercambio, producida por los aumentos de precio del cobre, principal rubro de exportación de la economía chilena.

Los indicadores del esfuerzo de inversión que hace el país han tenido un comportamiento distinto al del producto. Es así como la I.G.B. que en el conjunto del período ha experimentado un crecimiento de 43,8%, analizada año a año, ha tenido fluctuaciones apreciables. En 1962 y 1964 bajó con respecto a los años inmediatamente anteriores. Estas bruscas fluctuaciones tienen su explicación por el hecho de estar incluidas dentro de este concepto las variaciones de existencias. Por lo anterior, es más correcto analizar la I.G.B.C.F. como indicador del esfuerzo que hace la economía para incrementar su capacidad productiva.

En el período analizado la I.G.B.C.F. tuvo un crecimiento equivalente a 41%, muy similar al incremento del producto. Sin embargo, a diferencia de éste, su incremento no fue constante ya que en 1964 tuvo una tasa negativa de crecimiento, para posteriormente recuperar y sobrepasar los límites de 1963.

En el cuadro Nº 2 se incluye un desglose de la I.G.B.C.F. y el aporte que en términos de valor agregado, hace el sector construcción al producto geográfico.

## CUADRO Nº 2

Cifras en millones de P's. de 1965

Años	1 V	2 ENR	3 CCyO	4 Ic 1+2+3	5 MyE	6 I.G.B.K.F. 4+5	7 VAc
1960	422	313	596	1.331	811	2.142	711
1961	385	397	733	1.488	1.058	2.546	826
1962	493	282	800	1.575	1.051	2.626	951
1963	589	393	851	1.883	1.001	2.834	1.006
1964	482	429	836	1.747	988	2.735	986
1965	512	464	827	1.803	1.056	2.859	1.001
1966	529	469	763	1.761	1.258	3.019	959

Fuente: Cuentas Nacionales de CDEFLAN

- V = Construcción de Viviendas  
 ENR = Construcción de edificios no residenciales  
 CCyO = Otras construcciones y obras  
 Ic = Inversión en construcciones  
 MyE = Inversión en Maquinarias y equipos  
 VAc = Valor agregado por el sector construcción.

Del cuadro anterior se desprende que, en el período analizado, los componentes de la inversión geográfica en capital fijo tuvieron distintos comportamientos. Es así como, la inversión en viviendas tuvo bajas en los años 1961 y 1964, siendo la de este último año de tal magnitud, que aún cuando en los años siguientes experimentó una recuperación, no ha vuelto a alcanzar los niveles de 1963. Por su parte, la inversión en edificios no residenciales ha tenido, salvo en 1962, una expansión constante. La inversión en otras construcciones y obras que está formada en su mayor parte por obras públicas, se incrementó hasta 1963 para, a partir de ese año, bajar constantemente hasta llegar en 1966 a una de las cifras más bajas del período. En cambio, la inversión en maquinarias y equipos que entre los años 1960-1964 se mantuvo prácticamente constante, en los dos últimos años tuvo un crecimiento bastante fuerte, que en cierta medida explica la recuperación en el nivel de la inversión bruta en capital fijo.

El valor agregado por la construcción, que representa el aporte del sector al producto geográfico, constituido por el pago a factores productivos, es decir, sueldos, salarios, intereses, utilidades, etc. ha tenido una evolución que sintetiza lo sucedido en los distintos rubros de inversión del sector construcción (Construcción de vivienda, edificios no residenciales y otras construcciones). Dicho aporte fue creciente hasta 1963; bajó en 1964, para posteriormente recuperarse en parte, pero sin alcanzar los niveles de 1963.

En el cuadro Nº 3 se presentan algunas tasas comparativas de inversión que complementan las cifras de los cuadros anteriores, y permiten emitir juicios acerca de la importancia relativa del sector construcción como asimismo de su evolución en los últimos años.

CUADRO Nº 3

Tasas comparativas de inversión

Años	Tasa de I.G.B.	Tasa de I.G.B.C.F.	Tasa de Ic	Tasa de aporte Const. al P.G.B.
1960	17.10			
1961	18.81	15.52	9.64	5.15
1962	17.31	17.39	10.17	5.64
1963	18.81	16.97	10.18	6.14
1964	17.10	17.61	11.70	6.25
1965	18.12	16.22	10.36	5.85
1966	17.34	15.92	10.04	5.57
		15.24	8.89	4.84

Fuente: Elaborado, por el Depto. de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, en base a cifras de cuadros 1 y 2.

- 1 = I.G.B./ P.G.B.
- 2 = I.G.B.C.F./ P.G.B.
- 3 = Ic/ P.G.B.
- 4 = VAc/ P.G.B.

En el cuadro anterior puede observarse que la tasa de I.G.B., a partir del año 1963 en que alcanzó el nivel máximo, ha tendido a decrecer. Por otra parte, la tasa de I.G.B.C.F., que es la que tiene importancia desde el punto de vista de la

capacidad productiva de la economía, ha tenido a partir de 1963 un descenso mucho más pronunciado.

Lo anterior significa que el aumento que ha experimentado el P.G.B. en los últimos años no se ha canalizado en la misma proporción, hacia la inversión sino a los gastos en consumo y/o a las exportaciones. La explicación de este fenómeno puede encontrarse por un lado en el crecimiento del ingreso real de los trabajadores que han destinado dicho aumento a satisfacer necesidades de consumo, y por otra parte al mayor valor de las exportaciones de cobre producida por la situación especial en el mercado de ese metal.

La tasa de inversión en construcciones y obras similares presenta un comportamiento muy similar al de la I.G.B.C.F. A partir de 1963 ha disminuído constantemente con el agravante que en 1966 se produjo la cifra más baja del período analizado. Este hecho, en conjunto con el análisis de las cifras en términos absolutos, hecho anteriormente, está indicando claramente que a partir de 1963 el sector construcción ha perdido importancia relativa y ha entrado en un período de crisis.

El examen de las tasas de aporte del sector construcción al P.G.B. reafirman las conclusiones anteriores. Sin embargo, es preciso destacar los niveles relativos de aporte del sector que se han obtenido con la nueva metodología de cálculo de las Cuentas Nacionales. Dichas tasas fluctúan entre un 5% y un 6% comparables a las de los países europeos desarrollados. Estas cifras permiten corregir análisis del sector hechos anteriormente que ponían la atención justamente en cifras de aportes al producto demasiado bajas.

#### Comparaciones sectoriales.

Con el fin de establecer la importancia del sector construcción en comparación con otros sectores de la economía nacional, se ha preparado el cuadro N.º 4 donde se ha calculado el aporte, en términos de valor agregado, que hace cada sector al P.G.B.

## CUADRO Nº 4

Origen por ramas de actividad del Producto Geográfico Bruto a precios de mercado.

(Porcentajes)

<u>Ramas de Actividad</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
1.-Agricultura	11.6	11.3	10.5	10.5	10.7	9.9	10.0
2.-Explotación de minas y canteras	9.9	9.8	9.9	10.1	10.3	9.9	10.1
3.-Industria manufacturera	22.7	23.3	24.8	24.5	25.1	25.4	25.7
4.-Construcción	5.1	5.5	6.1	6.1	5.8	5.6	5.0
5.-Electricidad, agua, gas y servicios sanitarios	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6
6.-Transporte, almacenaje y comunicaciones	3.1	3.1	3.7	3.9	4.3	4.6	4.5
7.-Comercio al por mayor y al por menor	21.9	22.3	20.8	21.2	20.6	20.8	21.6
8.-Banca, seguros y bienes inmuebles	2.8	2.5	2.2	2.8	2.1	2.3	2.4
9.-Propiedad de viviendas	4.1	3.6	3.6	3.8	3.6	3.6	3.5
10.-Administración Pública y defensa	5.7	5.3	5.2	4.9	5.1	5.1	5.0
11.-Servicios	11.7	11.8	11.8	10.6	10.8	11.1	10.5
12.-Gasto del Producto Geográfico Bruto a precios de mercado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado por el Depto. Estudios C.Ch.C. en base a cifras de las Cuentas Nacionales de ODEPLAN.

Las cifras anteriores indican que, de los 11 sectores en que se dividió la economía nacional, los que proporcionalmente generan un mayor valor agregado son: la industria manufacturera, el comercio, la agricultura, la explotación de minas y canteras y la construcción, en ese mismo orden. Sin embargo, a través del período estudiado dichos sectores han tenido distinta evolución; es así como la industria manufacturera ha tenido un aumento sostenido en su participación relativa dentro de la generación del producto, la explotación de minas y canteras se ha mantenido prácticamente constante, y la agricultura y construcción han perdido importancia relativa. En el caso específico de la construcción, en los años 1962 y 1963 tuvo los porcentajes más altos de aporte al producto, para posteriormente, perder importancia relativa hasta llegar el último año en que se registró la cifra más baja del período.

Para complementar la información del Cuadro Nº 4 se ha calculado en el Cuadro Nº 5 la evolución de los sectores componentes del P.G.B., en términos de índice con base en el año 1960. Las cifras de dicho cuadro indican que el P.G.B. tuvo un crecimiento de 36,1% y el sector que ha tenido un mayor crecimiento es el del transporte con un 99,3% de aumento en el período. Otros sectores que han tenido un crecimiento mayor que el promedio de aumento del producto son la explotación de minas y canteras con un 39,3% y la industria manufacturera con un 53,1%. La construcción tuvo un crecimiento de 34,8% un poco inferior al crecimiento del producto, sin embargo, este aumento se produjo en su mayor parte entre los años 1962 y 1963 para posteriormente tener el índice una fuerte tendencia a la baja, así es como las cifras de 1966 son prácticamente equivalentes a las de 1963.



CUADRO Nº 5

ORIGEN POR RAMA DE ACTIVIDAD DEL P.G.B.  
(Indice 1960 = 100)

Ramas de Actividad	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1.- Agricultura, silvi- cultura, caza y pes- ca	100.0	103.4	101.2	106.0	112.4	109.8	118.2
2.- Explotación de mi- nas y canteras	100.0	105.5	111.7	119.6	127.7	127.9	139.3
3.- Industria manufactu- rera	100.0	108.6	121.1	126.3	133.9	142.4	153.1
4.- Construcción	100.0	116.2	133.8	141.5	138.7	140.8	134.8
5.- Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	100.0	105.1	116.3	130.1	136.2	147.4	154.1
6.- Transporte, almace- naje y comunicacio- nes	100.0	108.6	134.5	146.8	168.5	191.9	199.3
7.- Comercio al por ma- yor y al por menor	100.0	107.8	105.4	112.6	114.0	121.3	134.9
8.- Banca, seguros y bie- nes inmuebles	100.0	94.2	87.3	117.5	90.6	104.1	116.5
9.- Propiedad de vivien- das	100.0	93.5	98.5	106.0	107.4	110.5	115.2
10.- Administración Públi- ca y defensa	100.0	98.7	101.5	100.3	109.2	114.9	120.8
11.- Servicios	100.0	107.8	112.9	105.5	113.0	121.8	122.8
GASTO DEL P.G.B. A PRECIOS DE MERCADO	100.0	106.2	115.5	116.7	121.6	127.7	136.1

FUENTE: Elaborado por Depto. Estudios Cámara Chilena de la Construc-  
ción en base a Ctas. Nacionales ODEPLAN.

Conclusiones.

De las cifras y consideraciones expuestas se infiere que el sector construcción ha entrado, a partir de 1964, en un período de crisis, agudizado en el año 1966. Esta crisis se refleja en la baja de los montos absolutos de inversión en construcción, como asimismo en la pérdida de importancia relativa del sector en cuanto al aporte que hace al producto geográfico. Si la situación anterior no es corregida, pueden producirse graves consecuencias para la economía nacional, por el impacto que tiene la actividad del sector construcción sobre la ocupación de la fuerza de trabajo, y el ritmo de actividad de otros sectores.

## CAPITULO II

V I V I E N D A1.- Aspectos históricos de la Construcción de Viviendas.-

La Construcción de viviendas en Chile tuvo en un principio carácter netamente artesanal, situación que se mantuvo hasta el tercer decenio de este siglo, cuando por la introducción de nuevas técnicas de construcción, aplicación de materiales nuevos y la formación de empresas constructoras de mayor envergadura, se dio comienzo a una etapa de progreso decisivo, la que se ha mantenido hasta nuestros días.

La sustitución de los materiales, que en aquella época eran tradicionales, por el hierro y concreto armado exigieron profesionales y obreros más capacitados, lo que llevó a la formación de empresas cada vez más importantes dedicadas a la construcción de viviendas. Como consecuencia de la creación de estas empresas y con el objeto de disminuir los costos, se llegó a construir grupos habitacionales y esto dio comienzo a la unificación de medidas de los elementos que se utilizaban y también de los sistemas constructivos.

Debido al enorme aumento de la población del país y la migración desde las zonas rurales a las urbanas, se creó en las ciudades una necesidad imperiosa de viviendas, lo que ha encausado a buscar soluciones masivas para obtener el óptimo rendimiento de los recursos disponibles. Pese a los enormes esfuerzos desplegados, no ha sido posible la construcción de las viviendas necesarias para atender las necesidades del aumento vegetativo de la población, ya que además de serios problemas de financiamiento, ha faltado un enfoque nacional del problema en conjunto. De esta manera, aunque existen las posibilidades humanas, técnicas y de materiales para que se lleve a efecto un volumen de construcción apropiado a las necesidades del país, no sólo no se ha conseguido detener el aumento del déficit habitacional, sino que éste crece año a año como se puede apreciar más adelante en el cuadro que muestra el proceso que ha seguido este problema desde el año 1952 hasta 1967, (ver pág. 54).

Durante este período de progreso en la construcción, las empresas se han ido desarrollando en mayor grado que el aumento del volumen de construcción. Los notables avances logrados en la capacidad productora se deben a mayores capitales dedicados a esta actividad, avances técnicos decisivos, introducción de métodos de racionalización en las faenas y el empleo cada vez más eficiente de los nuevos sistemas de productividad, lo que junto a cursos de capacitación del sector obrero han permitido obtener una obra de mano más capacitada y eficiente. Paralelamente se ha progresado en el aspecto arquitectónico de las viviendas, realizándose importantes avances en la racionalización y normalización de los proyectos, con lo cual se ha obtenido significativas economías en los materiales que se utilizan, se ha acentuado la mayor eficiencia lograda en la mano de obra y se ha podido construir en plazos más breves y costos menores, medidos en moneda del mismo poder adquisitivo.

Aunque los progresos alcanzados son satisfactorios, aún nos queda un largo camino por recorrer, ya que es necesario lograr la modulación de las construcciones y de los materiales que en ella se emplean. Resulta absurdo lo que se hace actualmente de adaptar las viviendas a las dimensiones de los materiales disponibles, en el lugar de que ellos tengan el tamaño necesario para ser utilizados en cualquier vivienda modulada, lográndose así un óptimo aprovechamiento y la consiguiente economía en los costos.

Este avance conseguido ha sido posible por el continuo crecimiento de los productores de materiales, lo que, junto al establecimiento de fábricas de nuevos materiales, permite asegurar el buen aprovisionamiento, incluso para planes constructivos bastante mayores a los actuales. Este esfuerzo expansivo de la industria de materiales de construcción se realizó debido a que los industriales esperaban un volumen de construcción sin fluctuaciones y con tendencia a ir en aumento.

El avance logrado se ha debido también a normas de industrialización que se han aplicado en la construcción. Principalmente se ha utilizado técnicas de prefabricación de partes o elementos los que se ejecutan en el terreno de la construcción. También se han ejecutado poblaciones por métodos netamente industriales. Esta es otra modalidad de construcción que aún en Chile no ha te-

nido un desarrollo verdaderamente importante, como el que tiene en países donde la obra de mano es escasa, pero que abre un horizonte que más adelante podrá ser realidad.

-----o-----

## 2.- Evolución histórica de la legislación de Viviendas relacionada con la Producción de Viviendas. 1906-1967.

En este punto se hace un análisis de la legislación sobre vivienda y su impacto sobre la actividad constructora. El estudio cubre los años 1906-1967 y ha sido dividido en dos grandes épocas que a su vez se han subdividido en períodos que cubren los siguientes años.

### 1ª Epoca.

1906-1925 incl. Período de leyes higienizantes.

1926-1943 Período de leyes incoordinadas.

1943-1953 incl. Período de dos leyes históricamente excepcionales.

### 2a. Epoca.

1954-1959 Período de creación de organismos y primer enfoque del problema a nivel nacional.

1959-1964 incl. Período de concentración institucional en un intento por racionalizar y abaratar las inversiones en vivienda.

1965-adelante. Período de creación y puesta en marcha de una estructura en el más alto nivel: El Ministerio de la Vivienda.

Es necesario advertir que este trabajo se refiere únicamente a las viviendas controladas por las diversas leyes y organismos creados por ellas (x), quedando al margen aquellas viviendas provenientes de la actividad constructora de iniciativa del sector privado realizada al margen de toda legislación específica cuyo control hasta 1959 no se encuentra en ninguna estadística.

(x) El detalle de las leyes estudiadas se encuentra en el anexo correspondiente.

1ª Epoca.

- a) En la primera época (1906-53 incl.), el país no contó con una legislación coherente en materia de vivienda, estructurada según un planteamiento amplio que la conectara con los grandes intereses del cuadro económico y social del país. Las leyes, concebidas a un simple nivel institucional, se tradujeron en realizaciones de baja cuantía que, en casas construídas, significaron en conjunto apenas la sexta parte de las necesidades mínimas derivadas del crecimiento vegetativo de la población chilena en la misma época.
- b) Sin embargo, analizando los diversos períodos de esta época, se ve un aumento constante del número total de viviendas construídas en el país por año el que llega a ser 6,7 veces mayor en el segundo período con respecto al primero y 4 veces el tercero con relación al segundo. Estas diferencias indican la conciencia gradual que el país fue tomando en cuanto a la gravedad del problema habitacional, y su inquietud por la búsqueda de soluciones para conjurarlo.
- c) La participación del sector privado en cuanto a iniciativa en la primera época fue de un 47% del total de viviendas construídas dada la influencia del DL.308 que fomentó las Cooperativas y las leyes 7600 y 9135 que contuvieron importantes disposiciones de estímulo al capital privado. Tales leyes demostraron que la vivienda de interés social puede ser objeto de mercado siempre que existan medidas adecuadas que atraigan a la iniciativa privada.

2a. Epoca.

- d) En la segunda época (1954-66), los sucesivos enfoques fueron cada vez de mayor trascendencia estructural por lo que las realizaciones en cuanto a número de viviendas construídas fueron sustancialmente superiores a las de la primera época. Con todo, la segunda época en conjunto logra construir sólo un 70% de las necesidades mínimas derivadas del crecimiento vegetativo de la población.
- e) No obstante, los diversos períodos de la segunda época revelan un aumento creciente del promedio anual de viviendas construídas siendo más de 4 veces mayor el se-

gundo con relación al primero. El tercero aún no puede juzgarse con sólo años de datos contabilizados.

- f) En los años 60,61 y 62 del segundo período de la segunda época ocurre algo insólito en la legislación sobre viviendas: por primera vez la construcción habitacional anual consigue igualar las necesidades derivadas del crecimiento vegetativo de la población estimado en esos años en unas 30.000 viviendas.
- g) La participación del sector privado en la segunda época es de un 43% influyendo principalmente las leyes de fomento 7600 y 9135 indicadas, cuyas medidas de estímulo fueron perfeccionadas y ampliadas por el DFL. 2 de 1959.
- h) La legislación sobre alquileres mantiene en Chile, desde 1925, disposiciones que limitan la libre fijación de la renta de arrendamiento de bienes raíces urbanos, con máximos de 7% del avalúo fiscal hasta 1954 y de 11% a partir de ese año. No obstante, esta última ley ha carecido prácticamente de aplicación en este aspecto, por cuanto, desde su vigencia, se ha venido utilizando año a año el arbitrio de congelar por ley las rentas, ya sea absolutamente o autorizando alzas que han fluctuado entre un 5 y un 10% sobre la "renta legal" vigente en determinada fecha anterior a su dictación. Eventualmente ellas han permitido también recargar la mayor contribución de bienes raíces que el propietario debe pagar. La ley 9135 (Pereira), consiguió permanecer 11 años (1948-1960) al margen del régimen congelatorio, siendo reemplazada en sus beneficios por el DFL. de 1959, que rigen hasta hoy.
- i) La impresión que deja el análisis de ambas épocas es que pese a los constantes esfuerzos el país está aún muy lejos de alcanzar la cuota de viviendas que debe construir no sólo para subvenir a las necesidades derivadas del incremento de su población sino de absorción del déficit de arrastre y de reposición de viviendas obsoletas por el uso o destruidas por catástrofes nacionales. Parte sustancial de los esfuerzos deberán ser dirigidos a la instauración y cumplimiento de una POLITICA DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS que comprenden no sólo los aspectos de racionalización tecnológica y del diseño a distintos niveles sino también el aspecto financiero (costos del crédito y de comerciali

zación) y el aspecto administrativo (manejo de las operaciones).

---o---

### 3.- Canales de Ejecución de la Actividad Constructora Habitacional.

En el campo habitacional, la actividad constructora dispone de tres canales diferentes para la elaboración de los distintos proyectos y ejecución material de las obras:

- a) La empresa constructora privada, la cual puede a su vez edificar por iniciativa propia o mediante contratos con las instituciones promotoras fiscales.
- b) A través de la administración directa del Estado, actuando éste en sustitución de la empresa, y
- c) La autoconstrucción.

Desde el punto de vista de las realizaciones cumplidas hasta el momento, el primero de los canales mencionados cuenta a su haber con prácticamente la totalidad de lo ejecutado a la fecha en el país, ya se lo mida en unidades de vivienda, ya en metros cuadrados de edificación. Al mismo tiempo, su trayectoria histórica demuestra que ha logrado responder tanto en el aspecto cualitativo como en el cuantitativo a cada uno de los requerimientos a que lo han ido sometiendo las diversas etapas de nuestro desarrollo habitacional.

En efecto, y sobre todo durante los últimos años, las empresas constructoras privadas han tenido una rápida evolución, que les ha permitido abordar planes de creciente complejidad, con un mejoramiento paralelo de su organización empresarial, su capacidad técnica, su equipo de trabajo y su productividad. En forma paralela, las industrias abastecedoras han perfeccionado sus materiales o iniciado la elaboración de nuevas líneas que se adecúan al constante proceso de modernización de la actividad,

Lo anterior prueba en forma categórica que la empresa constructora privada ha dado muestras de constituir una herramienta eficaz y adaptable.



Se plantea, sin embargo, las otras dos alternativas: la construcción por administración directa del Estado y la autoconstrucción. Ello hace necesario analizar cuáles son las posibilidades de uno y otro sistema, posibilidades, no realizaciones, pues ya se ha indicado que hasta ahora el volumen de viviendas hechas por medio de la empresa privada se confunde, casi, con el total de la edificación habitacional del país, mientras las dos variantes han constituido --en grados diferentes-- soluciones supletorias o de emergencia.

Qué ocurriría si se pretendiera sacarlas de esos marcos y llevarlas al terreno masivo?

En el caso de la administración directa del Estado, éste debería transformarse en el equivalente de la empresa constructora. Para ello, una parte por lo menos de las que actualmente existen deberían disolverse como tales o --cosa que viene a ser lo mismo-- ser absorbidas por el Fisco. Es decir, se dejaría de lado una herramienta que ha probado su efectividad, para ensayar una distinta, con todos los trastornos que tal cambio acarrearía a la economía nacional.

No es ese el único problema. La transformación supondría, además, la pérdida de una vasta y profunda experiencia empresarial; prescindir de los capitales privados que en una u otra forma captan actualmente las empresas particulares y recargar, en consecuencia, las ya abultadas sumas que pesan sobre el erario nacional.

Por otra parte, en la esencia misma de la empresa privada está el factor riesgo que debe afrontar a su costa en caso de error. Los riesgos y eventuales errores de la empresa estatal los absorbe el país entero.

No vale la pena detenerse en otras objeciones más generales, tales como la falta de incentivo para la creación de nuevos recursos, técnicas, etc., con que contaría el funcionario-empresario; o como la inevitable sujeción a que tanto él como sus mecanismos de trabajo se encontrarían sometidos frente al juego político. Por lo demás, la experiencia demuestra que el Estado, cuya función específica es la administración pública, no es por definición un buen empresario.

La otra vía que se propone es la de auto -

construcción. Algunos éxitos parciales, su aparente reducción de costos y la fascinación que suele ejercer toda palabra nueva, hacen que ella aparezca como una posibilidad factible. Todo esto invita, nuevamente, al análisis.

Hasta ahora, las viviendas ejecutadas por el sistema no alcanzan cifras muy considerables, y es ese hecho el que tiende a distorsionar sus verdaderas perspectivas. Al aplicarse en mayor escala, algunos de los problemas actuales --como la dificultad para planificar, la imposibilidad de aplicar técnicas de productividad, y la demora en la ejecución-- tenderían a magnificarse hasta el punto de generar un inevitable estancamiento.

Hay, sin embargo, otros obstáculos que no emergen o se manifiestan con menos claridad en la etapa incipiente.

Uno de ellos es el económico. El argumento del inferior costo que se esgrime en favor de la autoconstrucción no es efectivo si se considera igualdad de factores comparativos. La verdad es que el costo de la autoconstrucción se ha calculado excluyendo partidas fundamentales, entre ellas la asesoría técnica, el valor de la hora-hombre trabajada, la extensión de servicios, el pago de los derechos municipales y a las empresas de utilidad pública, etc.

También es preciso considerar que, frente al hecho irredargüible de que el país dispone de escasos recursos para la edificación, y que al desviarse parte de esos recursos a los proyectos autoconstructivos, se está provocando una merma en las fuentes de trabajo que se ofrecen a los obreros constructores.

La contrapartida es difícilmente preferible: la persona que trabaja en autoconstrucción no percibe salario, pierde las leyes sociales que le corresponderían por su labor y deja de generar para el erario los impuestos correspondientes.

Por otra parte, la vivienda así edificada tiene, necesariamente, un proceso de gestación muchísimo más largo, con el consiguiente deterioro de materiales y --lo que es peor-- la demora en suplir el creciente déficit habitacional que ahoga a un sector importantísimo de la ciudadanía. A la inversa, estas casas que demoran más

en levantarse demoran menos en deteriorarse debido a su baja calidad.

Parece innecesario agregar que es anti-natural una solución que, aparte de fundarse en un trabajo que soslaya los beneficios sociales, los seguros contra accidentes, etc., obliga a laborar en las horas que por higiene y salud se destinan al descanso. Un obrero o empleado que termina sus faenas habituales y se transforma en albañil, capintero o enfierrador durante lo que debió ser su tiempo libre, concluirá por ver reducido su rendimiento en aquello que constituye su ocupación específica.

Por último, la autoconstrucción presenta un punto todavía más vulnerable. Al eliminar como mano de obra al obrero constructor y sustituirlo por otro no calificado para tales labores, atenta contra uno de los fundamentos esenciales de la producción moderna: la especialización. Este es, sin duda, un factor de retroceso tan palmario que casi permite prescindir de cualquier argumento, Baste el de imaginar qué sucedería si se entrara por la vía de las auto-elaboraciones en otras actividades, y cada ciudadano fabricara --como hace siglos-- su vestimenta, sus muebles, etc.

Sintetizando, puede afirmarse que la autoconstrucción, como método para resolver situaciones concretas y limitadas, tales como ampliaciones y terminaciones, llega a justificarse por el incentivo al ahorro que esto significa. Pero sería un trágico error suponer, por ello, que es aplicable en forma masiva, o ver en él la solución a un problema habitacional que exige movilizar los mejores recursos, no cualquier recurso.

Si a las consideraciones que se han hecho en torno a la autoconstrucción y a una presunta empresa constructora estatal se añade la verdad comprobada de que las empresas particulares cuentan con toda la maquinaria empresarial, técnica y humana para enfrentar las labores que el país necesita, no es lógico pensar en otra solución diferente para afrontar el problema.

---o---

4.- La Construcción de Viviendas como actividad reproductiva y su influencia en el desarrollo económico-social del país.

Las teorías económicas, en general, han cla-

sificado los bienes en dos grandes grupos: bienes de consumo y bienes de capital.

Al respecto se ha suscitado una controversia en relación con la clasificación de "la vivienda" en alguno de estos dos grupos.

A nuestro juicio la vivienda, por sus características especiales, no debe ser clasificada en ninguno de ellos.

En efecto, la vivienda es de imprescindible necesidad y de un alto costo unitario, factores que, conjuntamente, no se encuentran en ninguno de los llamados bienes de consumo.

El alto costo unitario imposibilita a los particulares en su promedio general para adquirir viviendas con sus propios recursos, lo que no ocurre con la gran mayoría de los bienes de consumo.

Por otra parte, la reproductividad de la inversión en construcción a corto plazo, es superior a la que se obtiene con la inversión en otros sectores productivos incluyendo el de bienes de capital lo que justificaría el aporte directo para la construcción o para el financiamiento al poder comprador de viviendas.

En efecto, para demostrar lo anteriormente dicho, en relación con el poder multiplicador de la actividad de la construcción, la Cámara Chilena de la Construcción realizó el primer estudio que se ha efectuado en el país con este objeto, basado en la matriz de insumo-producto de 52 sectores calculado por ODEPLAN.

De dicho estudio, cuyos cuadros se incluyen en los documentos anexos, se obtienen las siguientes conclusiones:

La disminución de 100 unidades de inversión en la construcción se traduce en una disminución del valor bruto de producción del país de 284 unidades.

Por otra parte, si esas 100 unidades se invirtieran en bienes de capital importados y nacionales, manteniendo la misma proporción de inversión en estos rubros, la transferencia de esas 100 unidades hacia los mencionados

sectores implicaría una disminución de 163 unidades del valor bruto de producción.

Lo anterior muestra que este traspaso ejerce una influencia depresiva en la producción nacional. Debemos hacer presente que el estudio es válido para el corto plazo.

Además de las razones expuestas existen otras que también determinan la conveniencia de efectuar inversión en viviendas:

- a) La vivienda adecuada aumenta la capacidad de trabajo de sus moradores, por cuanto el individuo toma sobre sí una mayor responsabilidad, aumenta su bienestar y tiende a mejorar su standard de vida.
- b) Al existir mejores viviendas, disminuye la inversión en Salud, liberándose capitales para ser invertidos en actividades más reproductivas.
- c) El poder habitar una vivienda apropiada permite a la población aprovechar mejor la inversión que se hace para educarla.
- d) El carácter transitorio de las faenas de construcción permite una gran flexibilidad en la ocupación de mano de obra, factor indirecto de mayor productividad.
- e) En la construcción de viviendas interviene muy poca materia prima importada por lo que no se requiere el empleo de divisas.

Como conclusión se puede afirmar que la inversión en viviendas, aparte de ser una imprescindible necesidad social, es de una franca productividad que incrementa el desarrollo económico y social del país, produciendo además efectos secundarios de innegables consecuencias favorables.

-----o-----

#### 5.- Necesidad de una política para la programación de la inversión en viviendas.

En los documentos anexos se demuestra que el déficit habitacional ha ido aumentando año a año, a pesar de los esfuerzos hechos en los últimos tiempos, estimándose que el déficit actual es de unas 600.000 viviendas.

La gravedad de esta situación hace imperativa la necesidad de una política de programación a corto, mediano y largo plazo, coordinada con los planes nacionales de desarrollo económico-social.

El programa de viviendas, que constituiría uno de los planos sectoriales, debe presentar una perspectiva continua de la construcción de viviendas en el plazo del programa, que incluirá tanto al sector público como al privado. Debe considerar las fuentes de financiamiento; los incentivos al capital privado; los grupos sociales que sería necesario beneficiar; la distribución geográfica de las construcciones y la calidad, características y tamaño de las viviendas que deben construirse.

Hemos demostrado en capítulos anteriores que la inversión en viviendas tiene un rendimiento altamente reproductivo, lo que, en conjunto con su imprescindible necesidad social la sitúa como una inversión de primera prioridad dentro del destino de los recursos nacionales, de tal manera que dichos recursos deben adecuarse para satisfacerla, considerando los siguientes aspectos:

- a) Capacidad de pago de la familia.
- b) Capacidad de la Industria de la Construcción.
- c) Capacidad de producción de materiales.
- d) Disponibilidad de obra de mano.
- e) Disponibilidad de terrenos urbanos.
- f) Dotación y ampliación de plantas y redes de servicios urbanos.
- g) Capacidad de los sistemas de Créditos Hipotecarios.

Es importante también señalar el carácter continuo que deben tener los programas de viviendas para que sean eficaces, tanto por que la demanda es sostenida y creciente, como por el encarecimiento que significa la discontinuidad para los sectores que intervienen: empresas constructoras, proveedores, industrias de la construcción, formación de mano de obra, etc., lo que, evidentemente, atenta contra la productividad del sector.

La materialización de los programas de inversión en viviendas, deberán realizarse por un organismo técnico en que participen por igual el sector privado y el sector público, el cual debe tener la suficiente flexibilidad y agilidad para modificar la participación de ambos sectores, de modo de cumplir en todo momento las metas globales establecidas.

Como los recursos que se destinen a este sector, dentro de un programa nacional de desarrollo, difícilmente podrán ser superiores al aumento vegetativo de las necesidades de viviendas y al deterioro de las existentes, es indispensable formular de inmediato un programa que evite el aumento del déficit. Dicho de otra manera, las viviendas que no se hicieron hoy son difícilmente recuperables mañana.

---o---

#### 6.- Determinación del poder comprador de viviendas.-

Cualquier intento para establecer un programa de construcción de viviendas o, si se quiere, para delimitar la participación futura del sector privado en la construcción de viviendas, es de fundamental importancia poder establecer la capacidad de pago o poder comprador de las familias a que estarán destinadas dichas viviendas y establecer igualmente la capacidad de ahorro para vivienda, ya que se trata de un importante capital que hoy se destina a consumo y que podría incrementar el reducido capital que hoy se destina a construcción de viviendas.

El estudio referido es precisamente un intento para cuantificar la capacidad de ahorro disponible hoy día, y no utilizada, de las personas interesadas en vivienda y una estimación de la capacidad de pago para poder apreciar la demanda real, o sea el verdadero poder de compra que existe hoy día en los sectores urbanos, habida consideración de los sistemas crediticios existentes. Se ha estimado que el sector privado estaría en todo momento en condiciones de atender la demanda real o se podría atender a todas las familias que lleguen a obtener créditos para tal adquisición.

Del estudio se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1) Capacidad de Ahorro. -

Existe una capacidad de ahorro, muy poco utilizada, que se apreció en la cantidad de E° 950 millones anuales. Creemos que dicho ahorro sólo será posible captarlo con una estructura perfeccionada de las que existen en los actuales sistemas reajustables de Corvi y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Mientras no se introduzca el sistema reajutable a la vista, estos ahorros continuarán yendo al consumo sin mejorar el problema en estudio.

2. - Demanda real por sectores. -

La demanda real de viviendas o sea las viviendas que el sector privado podría atender directamente se han cuantificado como sigue, referidas a los distintos estratos.

A. - Sector con ingreso familiar bajo, hasta E° 9.000. -

Su capacidad de pago es de máximo de E° 150, lo que sólo le permitiría adquirir una vivienda de precio inferior a E° 20.000. - Concluimos, dicho sector no constituye una demanda efectiva, no puede ser atendido directamente por el sector privado, y sólo puede aspirar a las viviendas que construya el sector público y les entregue con sistemas de bonificación preferencial.

B. - Sector con ingreso familiar medio entre E° 9.000 y E° 30.000. -

La demanda real de este tramo está limitada a las 10.000 viviendas anuales que financian las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (8.000 viviendas para este sector) y los créditos que otorgan otras Instituciones (máximo 2.000 viviendas.).

El sector privado no debe hoy día construir un número mayor de viviendas, ya que ellas no podrían ser adquiridas por este sector.

Si se considera que la necesidad de viviendas de este sector para cubrir el solo incremento vegetativo de la población es de 16.800 viviendas, sin considerar la reposición por deterioro y obsolescencia, tendría el sector público que atender un alto porcentaje si no se desea



un hacinamiento y deterioro del standard habitacional existente.

Para que el sector privado pueda directamente construir más viviendas, es indispensable aumentar previamente la demanda efectiva o poder de adquisición, para lo cual se enumeran los distintos factores que conducen a conseguir tal objetivo:

- a) Captar el ahorro disponible, mediante un sistema reajutable a la vista, con lo cual se podrían reducir posteriormente el préstamo necesitado.
- b) Disminución de las exigencias del sistema de ahorro y préstamo. Sabemos ello significa mayor disponibilidad.
- c) Disminuir el costo de los créditos (bajar intereses y comisiones) lo que permitiría una mayor demanda.
- d) Aumento de la productividad en la construcción de las viviendas con la consiguiente disminución del costo, y eliminación o reducción de pagos y derechos existentes.
- e) Racionalización de las trabas administrativas.

C.- Sector con ingreso familiar alto, sobre E° 30.000.-

En general en este sector, las viviendas construídas por el sector privado están cubriendo las necesidades vegetativas y de reposición, que son del orden de 5.000 viviendas, sin que merezca una mayor preocupación.

-----o-----

7.- Capacidad de la Empresa Privada en la Construcción de Viviendas.-

Las empresas constructoras de Viviendas han jugado un papel fundamental en la realización de los programas habitacionales, ya que tanto los que se originan en la iniciativa privada como en el sector público, son a la postre ejecutados por la empresa privada.

Es especialmente importante la participación que le ha cabido a la empresa privada, a partir de 1959, año de la dictación del D.F.L. 2, en que se aborda :

la construcción de viviendas en forma masiva, lo que ha permitido una racionalización de los proyectos y de los procesos constructivos.

Esto último se refleja en la ejecución de trabajos "en serie" que han tenido por resultado un significativo aumento de la productividad, tanto en un empleo más racional de los materiales como en la obtención de un mayor rendimiento de la mano de obra. A pesar de lo hecho en este campo estimamos que queda aún mucho por hacer.

Habría que destacar que el logro de esta mayor productividad ha incidido en un incremento de la capacidad productora de las empresas y en una disminución de costos que posibilita un mayor acceso del mercado comprador.

En la actualidad, tanto el sector público como el privado, están fuertemente interesados en una mayor racionalización de los proyectos y estas últimas en la búsqueda de una mayor productividad en los métodos constructivos.

Puede observarse en documentos anexos que la empresa privada tiene capacidad instalada suficiente para abordar la construcción masiva de viviendas superando las metas establecidas por el plan habitacional.

Es interesante destacar la increíble flexibilidad que ha tenido la empresa privada en los últimos 10 años en que ha debido soportar las fuertes variaciones habidas de un año a otro en la cantidad de viviendas construídas, lo que la ha obligado a variar en forma permanente su organización.

Estas variaciones las ha debido soportar la empresa constructora en detrimento de sus propios intereses y de la economía del país, por el desaprovechamiento de su capacidad instalada, lo que refuerza la imprescindible necesidad de una política habitacional estable.

Es digno de destacarse el gran número de Sociedades Constructoras de Viviendas Económicas que se han creado desde 1959 a la fecha, las que alcanzan un total superior a 1.000.

En lo que a recursos humanos se refiere, como se puede observar en los documentos anexos, sería conveniente reforzar la formación de personal intermedio (técnicos prácticos) ya que la capacidad de profesionales y obreros es suficiente.

Aún cuando hemos dicho que la capacidad de profesionales es suficiente, es necesario una mayor comunicación entre la Universidad y la empresa para adecuar los conocimientos de dichos profesionales a las necesidades presentes y futuras de la construcción. En lo que se refiere al personal intermedio, habría que ir a la creación de escuelas que le diesen una capacitación adecuada, campo en el cual ya se está actuando.

#### Capacidad de producción de materiales.

En el Plan Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción ha quedado claramente establecido (Anexo 1 de dicho plan) que la capacidad instalada de la industria nacional puede abastecer a un volumen de construcción de vivienda, tanto del sector público como privado, de 3.479.000 m<sup>2</sup>. (meta del año medio del plan) sin ningún problema. Más aún, para esa cantidad de metros cuadrados construídos todavía quedaría un excedente de algunos materiales -cemento y fierro entre ellos.

En algunas ocasiones se han presentado, para las empresas constructoras, algún tipo de problemas de abastecimiento de materiales, provocados principalmente por huelgas, o por stocks que hace el sector público, o sencillamente porque las empresas productoras no pueden prever la demanda por las violentas fluctuaciones en el ritmo de construcción (ver cuadro en Anexo V - 7 ) este problema sería subsanado si el mercado tuviera condiciones de estabilidad que permitiera conocer, con ciertos márgenes de seguridad, los volúmenes de construcción en el corto y mediano plazo.

-----o-----

#### 8.- Requerimientos futuros para el mejor desempeño de la Empresa Privada en la construcción de viviendas.

Para el mejor desempeño futuro de la empresa privada en la construcción de viviendas y lograr un aumento de la productividad es necesario mejorar las condiciones de los siguientes aspectos que, en este momento,

son causa evidente de tropiezos, alargamiento de plazos y encarecimiento de las obras:

- 1.- Créditos
- 2.- Incentivos
- 3.- Trabas administrativas
- 4.- Costos indirectos.

1.- Créditos. - Nos referimos a los créditos para la construcción (a corto plazo) y a los créditos al comprador de viviendas (a largo plazo).

a) Créditos a la Construcción. Una vez más deberemos repetir que la industria de la construcción de viviendas se diferencia fundamentalmente de otras industrias, por cuanto el producto que elabora es de un alto costo unitario y el proceso de proyecto, elaboración y venta es de una duración superior a 2 años.

En otras palabras, se requiere un capital importante cuya recuperación es demorosa.

Es indispensable, en consecuencia, fomentar el crédito para el empresario constructor de viviendas, el que deberá tener las siguientes características:

- I.- Ser un crédito de fomento con interés legal solamente y sin impuestos de ninguna clase.
- II.- Tener un plazo no inferior a 2 años.
- III.- Ser entregado a medida del avance de la obra, con un sistema expedito y simple que evite el encarecimiento por inspecciones y revisiones detalladas.
- IV.- No cargar, como se hace ahora, los intereses totales en forma anticipada sino cada 3 meses en la forma de un servicio a 90 días, renovable.
- V.- Ser por una suma razonable en relación con el costo de la obra, sin las restricciones actuales que lo hacen insuficiente.
- VI.- Ser expedito y rápido de obtener, sin tramitaciones innecesarias.

Para que los Bancos puedan interesarse en otorgar estos créditos, es necesario buscar el mecanismo adecuado, para que dichos créditos no disminuyan el margen de encaje, y que la autorización del Banco Central permita un monto total de créditos que satisfaga las necesidades del sector.

b) Créditos al comprador de viviendas. - Es evidente que la gran mayoría de las familias que desean adquirir una vivienda, necesitan de un crédito a largo plazo para poder hacerlo.

Esta situación se ha visto solucionada en parte por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo el que sin embargo podría ser mejorado.

Aunque en este punto no corresponde analizar la labor de dicho sistema, nos referiremos en forma general a la necesidad de hacerlo compatible con la realidad nacional.

Para ello es necesario adecuar las condiciones que rigen, para los valores de tasación, el monto del ahorro previo, y su plazo de permanencia, el monto de los préstamos y su plazo, el monto de los dividendos, los trámites de operación etc.

Es necesario además fomentar el ahorro puro, lo que se podría lograr con un sistema reajutable a la vista.

2.- Incentivos. - Una excelente manera de disminuir el problema de los créditos es incentivar el capital privado para que concurra a la actividad constructora de viviendas.

Es casi innecesario hacer presente las ventajas promocionales que tuvo el DFL.Nº2 de 1959, que permitió captar un importante volumen de capitales privados que, de otra manera, no habrían sido atraídos por la construcción de viviendas.

Para que la actividad constructora de viviendas se desarrolle en el futuro en una mejor forma, es imprescindible que dichos incentivos se mantengan, evitando las situaciones de incertidumbre que se traducen en factores negativos para el desarrollo del sector, para lo cual

es necesario que los poderes públicos no estén variando permanentemente los acuerdos adoptados con anterioridad.

Además, es indispensable mantener las franquicias tributarias existentes para las empresas constructoras de viviendas económicas, con el objeto de no encarecer los costos y alejar aún más las posibilidades del poder comprador de viviendas.

3.- Trabas administrativas. - Aparte de las tramitaciones ya mencionadas en relación con los créditos, enumeraremos algunas otras que dificultan la venta de viviendas o que encarecen su precio, las que se encuentran detalladas en el documento anexo "Simplificación de trámites".

- a) Permiso Municipal. - Exceso de documentación exigida y revisión correspondiente.
- b) Aprobación de proyectos. - Tanto los proyectos domiciliarios como los de urbanización se demoran excesivamente en su aprobación por parte de las oficinas de servicios públicos correspondientes.
- c) Proyectos públicos. - Algunas empresas de utilidad pública no permiten que los proyectos los hagan particularmente los interesados, lo que demora su obtención.
- d) Recepción de Pavimentación. - Es uno de los trámites más demorosos que debe afrontar el constructor.
- e) Recepción de la Urbanización. - En algunas Municipalidades no basta el acuerdo del Director de Obras y se exige aprobación por la Sala de Regidores.
- f) Recepción de alcantarillado Domiciliario. - Se exige un estado de terminación de la obra totalmente innecesario.
- g) Recepción Municipal. - Podrían acortarse considerablemente los trámites con medidas administrativas sencillas.

Todas estas demoras se van sumando y alar gan considerablemente el proceso constructivo lo que se traduce en encarecimiento de los costos.-

4. -Costos Indirectos. - Aparte de los ya mencionados anteriormente, cabe señalar los siguientes recargos que encarecen el costo directo de construcción.

- a) Derechos Municipales. - Su monto ha aumentado año a año estando en la actualidad cerca de un 4%.
- b) Derechos de Subdivisión. - Ascienden a más del 2% del avalúo del terreno.
- c) Garantía de Urbanización. - Para otorgar el Permiso de Edificación se exige garantizar el 100% del valor de la urbanización con Boletas Bancarias, a pesar de que se prohíbe enajenar.
- d) Derechos de ocupación de veredas. - Ascienden más o menos al 10% del valor de la vereda, tasada al precio comercial de los terrenos adyacentes, por mes de ocupación.
- e) Aportes a obras generales de alcantarillado. - Actualmente se cobran más de E° 400.- por casa, aparte del costo de los colectores que enfrentan a la vivienda. Esta cifra que finalmente la paga el comprador de la vivienda, debería eliminarse, o ser pagada por la comunidad o cobrarse en forma de una cuota mensual que sirviera, en igual forma, para financiar las obras generales de alcantarillado de la ciudad.
- f) Aportes a obras generales de Agua Potable. - Es el mismo caso anterior con cifras que, en algunas comunas, sobrepasan los E° 1.000 por vivienda.
- g) Trabajos de la Empresa de Agua Potable de Santiago. - Esta Empresa no permite que los trabajos sean ejecutados directamente por las Empresas Constructoras, lo que encarece el costo de las obras.

- h) Trabajos de la Dirección de Pavimentación de Santiago. - Caso similar al anterior.
- i) Finalmente nombraremos en conjunto los Derechos de Inspección de Pavimentación, las extensiones de líneas eléctricas, el pago de empalmes y medidores de agua, luz y gas, las uniones domiciliarias de alcantarillado y el grave problema para conseguir la instalación de nuevos teléfonos.

Todos los factores mencionados afectan en mucho mayor porcentaje a las viviendas económicas.

-----o-----

La Cámara Chilena de la Construcción ha estado permanentemente preocupada de los problemas que afectan a la actividad constructora y que han dificultado su labor.

Como resultado de esa preocupación se han abordado una serie de estudios donde se han recomendado soluciones concretas para los problemas que afectan al sector.

Estos estudios se encuentran a disposición de los interesados en las oficinas de la Cámara Chilena de la Construcción y se refieren a los siguientes temas:

- Proyecto de Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.
- Estudio de la Comisión Especial de Gas Licuado.
- Racionalización de servicios de Utilidad Pública.
- Memorándum sobre la Ley de Arrendamientos.



ANEXO 1-2EVOLUCION HISTORICA DE LA LEGISLACION DE  
VIVIENDAS EN CHILE (1906-1967)I) INTRODUCCION

Resulta de interés y provecho echar una mirada retrospectiva a las distintas leyes sobre habitación dictadas en Chile, especialmente si se considera que nuestro país tiene el privilegio de antigüedad con su primera ley de viviendas económicas de 1906, no sólo respecto de los países latinoamericanos sino también de los EE.UU. de N.A. (1934) y aún de España (1912).

Pese a una actividad legislativa que podría calificarse de intrusa en esta materia, el número de viviendas controladas construidas en el lapso de 60 años por las diversas leyes y organismos creados por ellas, llega a unas 385.000 unidades incluida la labor de las Cajas de Previsión, lo que da un promedio de 6.400 viviendas construidas al año, sin considerar cierta cuota de vivienda proveniente de la actividad constructora del sector privado realizada al margen de toda legislación específica cuyo control hasta 1959 no se encuentra en ninguna estadística. Además, como es difícil en un plazo tan largo valorar con justeza tal promedio a simple vista pequeño frente a las necesidades siempre crecientes de habitación, conviene desglosarlo en periodos, caracterizados por la actividad dominante del legislador para abordar el problema.

A nuestro juicio, la historia legislativa de la vivienda en Chile consta de dos grandes partes o épocas: la época de gestación del complejo problema del "habitar" que se inicia a comienzos del siglo y que el legislador procura conjurar con leyes higienizantes y otras innexas, a menudo desfinanciadas y hasta destructivas, que provocan como reacción la dictación de dos leyes históricamente excepcionales que cierran la época con aleccionadoras experiencias. La segunda, es la época de toma de conciencia hacia planteamientos de gran envergadura que sitúan la solución del problema habitacional en el plano de los altos intereses nacionales, enlazándolo con la política económica y social del país.

Cada una de estas épocas consta de periodos que podríamos describir así:

1ª Epoca. -

1906-1925 incl.	Período de leyes higienizantes.
1926-1943	Período de leyes incoordinadas.
1943-1953 incl.	Período de dos leyes históricamente excepcionales.

2a. Epoca. -

1954-1959	Período de creación de organismos y primer enfoque del problema a nivel nacional.
1959-1964 incl.	Período de concentración institucional en un intento por racionalizar y abaratar las inversiones en vivienda.
1965 adelante	Período de creación y puesta en marcha de una estructura en el más alto nivel: el Ministerio de la Vivienda.

Con el objeto de comparar mejor los períodos enunciados, haremos un breve análisis de cada uno en los siguientes puntos:

1. - Número y característica de las leyes dictadas.
2. - Número de viviendas construidas. Participación de los sectores público y privado.
3. - Promedio del total de viviendas edificadas en el país.
4. - Características ideológicas del período.

Es preciso considerar, para mejor apreciación de los datos que se manejarán, que las estadísticas oficiales sobre viviendas construidas tanto por el Sector Público como el Sector Privado, comienzan a llevarse en Chile sólo desde 1959 adelante. Toda la acción anterior a esta fecha, ha debido compilarse tomando como fuente informativa las propias instituciones encargadas de aplicar las leyes en cada caso, encontrándose muchas veces serios obstáculos en el buen discernimiento de los datos proporcionados. (x)

---

(x) Una justificación más detallada de los datos puede encontrarse en el siguiente texto: "Chile; El problema de la Vivienda a través de su legislación (1906-1959). Sr. L. Bravo Heitmann.

II) ANALISIS DE LOS PERIODOS ENUNCIADOS.1ª EPOCA

1906-1926: PERIODO DE LEYES HIGIENIZANTES  
incl.

1. Número y características de las leyes.

Hubo dos leyes: la ley 1838 de 1906 y el D.L. 261 de 1925 ambas son de "tipo higiénico" pues su función esencial fue higienizar casas o piezas insalubres y demoler aquéllas que no pudieron por su vetustez, ser reparadas. La función constructora fue casi nula por carencia de un financiamiento permanente que remitió su labor a la disponibilidad de la caja fiscal. Las franquicias de la primera de estas leyes consiguen atraer a los particulares los que destruyen conventillos y casitas de cité.

Leyes sobre arrendamientos urbanos: El D.L. 261 pretende atajar la especulación con los arriendos, rebajando a un 50% el de las viviendas insalubres. Medida torpe porque la gente destruyó viviendas para pagar menos. El D.L. 261 inaugura nuestra legislación conge-latoria de los arriendos que ya dura 43 años en CHILE.

2. Número de viviendas construídas. (También higienizadas y destruídas).

Fisco: 2.018 viviendas.

Parts: 1.622 casitas de cité.

10.000 piezas reparadas

45.000 piezas destruídas por insalubres.

3. Promedio de casas construídas por año: 182 viv.4. Características ideológicas del período.

Desconocimiento del verdadero papel de la vivienda familiar ya que se podía "higienizar" conventillos. Exceso de celo en la "demolición" de piezas insalubres para que la gente no viviera mal pero sin preocuparse de reponer las casas que se demolían.

1926-1943: PERIODO DE LEYES INCOORDINADAS.1. Número y características de las leyes.

Hubo 6 leyes principales que buscaron solucionar el problema desde un punto de vista meramente institucional, es decir, a través de un organismo fiscal que hace toda la fuerza (sistema de financiamiento público). Característica común: desfinanciamiento, incoordinación, no invitan al capital privado salvo el DL. 308 que establece un régimen excepcional de exenciones para las Cooperativas.

Leyes sobre arrendamientos urbanos: Diversas leyes como la 5001 (1931), 5161 (1933), 5404 (1934) y 6844 (1941), pretendiera frenar las alzas en los arriendos, rebajando en cierto porcentaje los cánones, buscando a veces la compensación del propietario con medidas tales como rebaja en las contribuciones y pagos de servicios, deducción de algunos gastos de la renta sobre la cual se aplicaba el porcentaje legal, estipulado en 7% por la última de las leyes mencionadas.

2. Número de viviendas construídas.

D.L. 308	1925	6.426 casas
DFL. 33	1931	-
L. 5758	1935	-
L. 5950	1936	2.699
L. 6334	1949	6.579
L. 6640	1941	4.903
Hasta L. 7600 de 1943		<u>20.607</u> casas

Sector Público 7.350 viv.  
Sector Privado 13.257 "

3. Promedio de casas construídas por año:  
1.220 viviendas.4. Características ideológicas del período.

1925 es el año del despertar de la legislación social en Chile. Presidente: Arturo

Alessandri P. Se fundan: Caja del Seguro Obligatorio (Ley 4054), Caja de Prev. de Emp. Partic. y Caja Nac. de Empl. PP. y PP. Pese a las buenas intenciones del DL. 308 en favor de las Cooperativas se desvirtuó su espíritu (cooperativas de papel). Sin embargo, la iniciativa particular tuvo la ocasión de demostrar sus enormes posibilidades de acción cuando se la estimula con préstamos al alcance de sus posibilidades. La ley 5950 fue un intento serio por crear un organismo capaz de abarcar por sí solo todos los aspectos del problema. Este fue la Caja de la Habitación Popular. Su financiamiento fracasó y quedó el Fisco haciendo todo el esfuerzo. Su gran defecto: limitarse a DAR y no contemplar medidas para ATRAER al capital privado. Las dos últimas leyes tienen su importancia: la 6334 por haber creado la Corporación de Rec. y Auxilio con motivo del terremoto de Chillán (1939) y la 6640 por haber creado la CORFO. Entre ambas leyes produjeron alrededor de 12.000 unidades. En cambio, el terremoto DESTROYO 45.000 casas. La legislación sobre alquileres se muestra unilateral y no consigue la atracción del capital privado hacia la construcción de viviendas.

1943-1953: PERIODO DE DOS LEYES HISTORICAMENTE EXCEPCIONALES.  
incl.

1. Número y características de las leyes.  
LEY 7600. (1943)

Deriva de su predecesora, la ley 5950. Reorganiza la Caja de la H. Popular que pasó a llamarse Caja de la Habitación. Da mucha importancia a la construcción con fondos propios (labor directa), pero también AMPLIA su labor en forma Indirecta con intervención franca del sector privado: Labor INDIRECTA: Indirecta prop. tal (Préstamos)

Indirecta obligada (Impto.5%)  
 Indirecta fomentada (medidas de  
 -estímulo)

Ordenada la creación de la PRIMERA ORDENANZA ECONOMICA.

LEY 9135. (1948 Modif.por la 9572 y ley 10254)

Leyes esencialmente "de estímulo" al Sector Privado.

Estímulo: para la vivienda en sí (exención de contribuciones).  
 para el inversionista (exención Im puesto 3a.Categ.)  
 correlacionan estímulos con Ordenanza Especial y con el Costo por M<sup>2</sup>. (topes: 60% y después 75% de un sueldo vital del Depto.de Santiago).  
 Además, la ley 9135 estipuló la libre fijación de los cánones de arrendamiento en las viviendas contenidas por la ley.

Leyes sobre arrendamientos urbanos: Las leyes de arrendamiento de este período fueron la 7747 (1943), DFL.211 (1953) y DFL. 424 (1953). Ellas mantuvieron el monto de la renta en un 7% del avalúo fiscal, el que fue ampliado en su aplicación a tiendas, oficinas, instalaciones comerciales, industrias, etc. Además el valor de las deducciones que permitía la ley 6844 fue limitado a un 4%. Su articulado dispuso en las dos primeras leyes la congelación de los cánones de arrendamiento con retroactividad de un año y tres meses de dictadas, respectivamente. El DFL. 424 dio amplias atribuciones a la Superintendencia de Abastecimientos y Precios para determinar las rentas de arrendamiento.

2. Número de viviendas construídas.

Labor directa	18.195	(Sector Público)
Labor Indirecta	<u>16.979</u>	(Sector Privado)
	35.174	

CAJAS DE PREVISION. - La mayoría de ellas tenían conexión con la Caja de la Habitación que les construía con sus fondos.

Las tres Cajas principales desarrollaron, fuera de la Caja, la construcción de 18.000 viv. en el período.

Sus fondos se vieron desvalorizados por el sistema de préstamos hipotecarios de DIVIDENDO NOMINAL, es decir, NO REAJUSTABLE.

Fundación Viv. Emerg.

Construyó con planos y financiamiento propios. 2.186 viviendas en el período..

3. Promedio de viviendas construídas por año.  
5.030.

4. Características ideológicas del período.

La vivienda económica está en el mercado. La ley 9135 (Pereira) fue un aliciente para el capital privado frente a la sostenida política congelatoria de alquileres.

## R E S U M E N

### PRIMERA EPOCA

DE 1906 a 1953 INCLUSIVE

Casas construídas por año y totales.

		<u>Total período</u>
1906-1925 (incl.)	182 casas p/año	3.639
1925-1943	1.220 " "	20.607
1943-1953 (incl.)	5.030 " "	55.317
	Total viviendas	79.563
	Total PROMEDIO p/año	1.660 viv.

ESTO SIGNIFICO EL 16,6% DE LAS NECESIDADES MINIMAS DE CRECIMIENTO VEGETATIVO DEL PAIS EN EL PERIODO PUES DEBIERON CONSTRUIRSE UNAS 475.000 UNIDADES Y SE HICIERON APENAS 79.000.

2a. EPOCA

1954-1959: PERIODO DE CREACION DE ORGANISMOS Y PRIMER ENFOQUE DEL PROBLEMA A NIVEL NACIONAL.

1. Número y características de las leyes.

El año 1953, se conoció con el nombre de "año de los DFL." pues el Congreso concedió al Gobierno Facultades Extraordinarias para llevar a cabo su Plan de Estabilización Económica. Se enfoca la solución del problema habitacional en un nivel NACIONAL. Se habla de "Planes Nacionales de Vivienda" de "soluciones Integrales" y aún de "Racionalización" y "Coordinación", términos todos hasta el momento desconocidos en el campo de la política habitacional. Algunos DFL. relacionados con tal política:

- DFL.150. Reestructura el Min.de OO.PP. y encomienda al Min.de OO.PP. la elaboración de un Plan de Viviendas.
- DFL.431. Crea la Junta Ejecutiva de dicho Plan.
- DFL.200. Crea la Corporación Nacional de Inversiones de Prev.
- DFL.285. Crea la CORVI por fusión de la Caja de la Habit. con la Corporación de Reconstrucción.
- DFL.126. Crea el Banco del Estado de Chile por fusión de 4 organismos.
- DFL.357. Crea el Bono Reajutable de Fomento de la Habit. Popular.
- DFL.224. Modificó y fijó el texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización, etc.,etc.,etc.,

Con estas herramientas se enunció el PRIMER PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA 1954 que debería construir ese año 32.083 unidades y el PLAN 1955 que debería construir 26.000 unidades. Para los años que siguieron no hubo más Planes por las razones que veremos.

Leyes sobre arrendamientos urbanos.

De este período es la ley 11622 (1954) que rige en su esencia hasta nuestros días. La situa



ción inequitativa existente para los propietarios, hizo que esta ley subiera el canon (de 7% establecido), a un máximo de 11% anual del avalúo vigente tanto para viviendas como locales comerciales e industriales, oficinas y predios urbanos, quedando al margen de tal disposición las viviendas Ley Pereira y las casas que se arriendan por temporadas.

El D.S. 4225 (1954) agregó la posibilidad, a favor del propietario, de sumar a la renta obtenida de la aplicación del 11%, la mayor contribución de bienes raíces que se pagara prorrateada en cuotas mensuales, por recargo del avalúo legal.

Diversas leyes posteriores como la 12.006 (1956) 12.432 (1957) y 12.861 (1958) se limitaron a impedir el alza de los cánones con efectos retroactivo a ciertas fechas, salvo en un 5% de los avalúos fiscales resultantes, permitiendo también el recargo, a favor del propietario, de la mayor contribución de bienes raíces.

2. Número de viviendas construidas. (1954-58 incl.)

Sector Público	19.736 vivs.
Sector Privado	<u>17.570</u> "
	37.306 vivs.

3. Promedio de casas construidas por año:

7.461 viviendas.

4. Características ideológicas del período:

En lo económico y financiero.

Política Económica para combatir la inflación, mal orientada (Misión Klein Sacks). La construcción como actividad industrial y empresarial se detuvo por restricción absoluta de los créditos.

Como consecuencia se frenó la iniciativa privada. Los años 1956, 1957 y 1958 fueron de CRISIS PARA LA CONSTRUCCION.

Las leyes de fomento 7600 y 9135 permanecieron inoperantes.

Los nuevos cauces financieros ideados para la vivienda fueron fracasando sistemáticamente:

los Bonos Reajustables no se emitieron nunca; los Bonos del 10 con 6 así como los del 4 con 5 no funcionaron. Vastos sectores de obreros y empleados agrupados en Cooperativas de Edificación, que habían logrado adquirir y urbanizar sus terrenos con sus propios medios, quedaron abandonados a su suerte.

La inflación destrozaba todo estímulo al ahorro.

#### En lo técnico.

Los propósitos enunciados en el DFL.285 de fomentar la investigación tecnológica de la vivienda a través de los Institutos Universitarios no se cumplieron: la Junta "Ejecutiva" feneció por falta de fondos; y el Centro Científico de la Vivienda no logró aglutinar en torno a un programa de acción a las diversas entidades participantes. La "Racionalización" y "mecanización" de la construcción, quedaron así en su mayor parte sólo como un interesante planteamiento.

#### En lo administrativo.

A una pretendida beneficiosa "centralización de funciones" siguió la complicación de los trámites y una burocracia desproporcionada bajó peligrosamente el rendimiento institucional.

1959-1964: PERIODO DE CONCENTRACION INSTITUCIONAL EN UN INTENTO POR RACIONALIZAR Y ABARATAR LAS INVERSIONES EN VIVIENDA.  
incl.

#### 1. - Número y características de las leyes. -

Se aprovechan valores y experiencias hasta ahora mala o medianamente ocupados, por ejemplo:

Capacidad de ahorro de la población, expresada por aumento de los volúmenes de ahorro en el Bco. del Estado y creciente capitalización de las Cooperativas de Vivienda. Trayectoria de la "inversión obligada" de capitales a través del 5% de las industrias (Ley 7600).

Trayectoria de la "inversión fomentada" que había logrado interesar al capital privado (Leyes 7600 y 9135).

Infructuosidad de predicar el ahorro en un clima inflacionista si no se expresa en términos reajustables.

Las principales medidas que captaron estas experiencias están incluidas en el DFL. 2 y ellas fueron:

Concentrar los recursos económicos disponibles para racionalizar y abaratar las inversiones en vivienda. Reorganizó la CORVI dotándola de recursos considerables provenientes del Fisco, 8 Cajas de Previsión y Corporación de Reconstrucción.

Canalizar el ahorro privado para la vivienda mediante "cuotas de ahorro", reajustables, con garantía del Estado.

Ampliar el campo de la "inversión obligada" del 5% tanto al Comercio como a la Agricultura.

Diversificar los canales de recaudación de este impuesto creando, además de la imputación para construir con fondos propios, la modalidad de "préstamos al personal", "depósitos en Sociedades del 5%" y depósitos en "Asociaciones de Ahorro y Préstamo."

Establecimiento de un Sistema de Ahorro y Préstamo (DFL. 205) dentro del Sector Privado, por iniciativa de la Cámara Chilena de la Construcción.

Leyes sobre arrendamientos urbanos. La ley 13.305 (Proyecto Económico, 1959) mantuvo la Ley Pereira al margen del régimen congelatorio de rentas y modificó a la Ley 11.622 de 1954 disponiendo la devolución a los arrendatarios, de todo exceso de renta con el interés corriente, si los cánones excedían de 10% de aumento sobre la renta legal al 31 de diciembre de 1958.

La ley 13.934 (1960), mantiene el criterio congelatorio de los alquileres remitiéndose a la "renta legal", según criterio establecido en la ley 11.622, con respecto al 31 de diciembre de 1959. Además hace ingresar a la Ley Pereira el régimen congelatorio

permitiendo sólo un 10% de alza en los cánones durante 1960, con respecto a las rentas que se cobraban al 31 de octubre de 1959.

El DFL. 2 (1959) deja al margen de las leyes congelatorias a las viviendas acogidas a tal DFL.2, situación que se mantiene hasta hoy.

2. Número de viviendas construídas. (1959-64 inc.)

Sector Público	104.355 vivs.
Sector Privado	81.098 ""
	<u>185.453 vivs.</u>

3.- Promedio de casas construídas por año:  
30.900.

4.- Características ideológicas del período.

En lo económico y financiero.

Combatir la inflación sigue siendo un objetivo central del nuevo gobierno. Este comprende que el concurso del sector privado es esencial. Fue preciso luchar contra la retracción del capital privado creada por la política del gobierno anterior. En los primeros años de este período el Sector Público debe hacer la mayor fuerza en la construcción de viviendas: 21.343 vivs. (70%) en el primer año, 21.234 (73%) en el segundo, luego comienzan lentamente a invertirse las proporciones y en el tercer año la cuota de 25.237 vivs. representa el 67%; la del cuarto año 17.615 el 46%; la del quinto 43% con 11.988 vivs. y la del sexto año 31% con 6.938 viviendas.

Por primera vez en nuestra historia (años 1960, 1961 y 1962) se logra detener la deficiencia habitacional proveniente del crecimiento vegetativo de la población. Ello se consigue desviando un 90% de los recursos hacia la llamada "vivienda económica" por la ley con fuerte concurso del capital

privado. (\*) "El ahorro reajutable" resulta aquí esencial.

Se observa, al comparar el período 1950-1954, que pese a realizarse un mayor número de unidades la proporción de la inversión es menor con respecto al P.N.B. (2,53% prom. contra 3,16%). Esto se debe, fundamentalmente, a la limitación de los patrones habitacionales en cuanto a superficie.

#### En lo técnico.

Aunque el promedio de 30.900 vivs. al año CUADRUPLICO lo realizado en el período anterior, resultó insuficiente para absorber parte del déficit acumulado de viviendas, siendo además este monto inferior a lo previsto en el Plan Decenal.

El esfuerzo se hizo en un aspecto CUANTITATIVO, descuidándose el CUALITATIVO de equipar debidamente a las comunidades.

No se dio la debida importancia a la investigación tecnológica, ni a la racionalización de la construcción.

#### En lo administrativo.

La estructura administrativa creada se mostró insuficiente para abordar el problema en toda su complejidad. Un Plan Habitacional debe, en efecto, conectarse con el Planeamiento general del país en todos sus órdenes (Económico, social, físico) y niveles.

Como en toda la legislación anterior, no se observa tampoco aquí una clara política institucional para abordar el problema de la Vivienda Rural. La Reforma Agraria, iniciada por este Gobierno, permite vislumbrar

---

(\*) Ha sido criticado, especialmente por el actual gobierno, que si bien el capital privado invirtió en vivienda de patrones de superficie reducidos, existió derroche en las especificaciones constructivas, lo que dio origen al apareamiento de "viviendas y departamentos de lujo DFL.2" que desvirtuaban el espíritu de la ley, dejando a personas de modestos recursos fuera de las posibilidades de su adquisición. A esto se sumaría la inadecuación de los mecanismos financieros a las verdaderas posibilidades de tales sectores populares.

un nuevo y más amplio ángulo para enfren-  
tarlo.

No se creó un mecanismo administrativo que obrara con eficacia en la provisión de terrenos para el Plan Habitacional. La CORVI, que era la encargada por ley para hacerlo, se encontró con que no poseía las herramientas legales necesarias que hicieran operante la Expropiación.

1965 adelante: PERIODO DE CREACION Y PUESTA EN MARCHA DE UNA ESTRUCTURA EN EL MAS ALTO NIVEL: EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA.

1.- Número y características de las leyes.

No destruir nada de lo que hasta ahora ha funcionado. Dejar la legislación existente pero modificándola para beneficiar en mayor proporción a los sectores populares: PLAN POPULAR DE LA VIVIENDA.

Dejar a CORVI con la función exclusiva de Proyectar y construir poblaciones financiadas con recursos directos del Estado y fomentar estas actividades mediante préstamos y estímulos adecuados.

Construcción: viviendas populares de 50 m<sup>2</sup> que puedan ampliarse.

Fomento : préstamos a corto plazo para adquirirlas y concesión de subsidios, bonificaciones, asignaciones y primas para suplir capacidad de pago de sectores populares.

a) Rebajar el monto de los dividendos de las viviendas provenientes del Sector Público bajando las tasas de interés de las deudas hipotecarias de 4% a 2% y las de 2% al 0,5%. Todo esto con efecto retroactivo. A los adquirentes de viviendas de erradicación, elevar la bonificación al tope de 60%.

Consolidar las deudas hipotecarias reliquidándolas al monto adeudado al 31 de diciembre de 1964.

Poner término a la edificación de lujo al amparo del DFL.2, limitando las especificaciones técnicas.  
(D.S. 3144 de 29-XII-64).

- b) Dar a la solución de la situación habitacional chilena, un alto rango e igual jerarquía nacional que a los restantes aspectos del desarrollo. Para eso:  
(Dictación de la ley 16.391 Min. de Vivienda y Urbanismo).
- Crear un Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que tendrá a su cargo:
    - Planificar toda la política habitacional del Estado.
    - Orientar y controlar la actividad privada.
    - Planificar y distribuir los recursos para la construcción de viviendas en los sectores urbanos y rurales.
    - Planificar el desarrollo y mejoramiento urbano.
    - Ejecutar obras de equipamiento comunitario, pavimentación y obras sanitarias.
    - Supervigilar, coordinar, fomentar y financiar la investigación tecnológica relacionada con la investigación
    - Reglamentar, normalizar y tipificar estudios de mercados y costos de edificación.
  - Dejar bajo la dependencia de este Ministerio e íntimamente relacionadas con él, las siguientes entidades:
    - CORVI (entidad de construcción y fomento: labor directa e indirecta)
    - Caja Central de Ahorros y Préstamos (entidad rectora A. y P.)
    - Corporación de Servicios Habitacionales (Asistencia Social del Plan Popular)
    - Corporación de Mejoramiento Urbano (adquisición de terrenos para vender a organismos que actúen en el Plan.)

2. - Número de viviendas construídas. -

	<u>1965</u>	<u>1966</u>
<u>Sector Público.</u>	36.486	13.408
<u>Sector Privado.</u>	<u>15.731</u>	<u>15.328</u>
	52.217	28.736

3. - Promedio de casas construídas por año:  
40.476.4. - Características ideológicas del período:

Tratándose de un período de dos años el que se analiza, resulta difícil precisar mucho. Sin embargo, podríamos decir que en lo económico y financiero sigue siendo la estabilización la preocupación principal del gobierno. Este ha anunciado que no podrán destinarse más recursos para vivienda que los estrictamente presupuestados. Si nos atenemos a lo programado en el Plan Decenal nos encontramos que en este período el compromiso del gobierno con el pueblo, es construir 360.000 unidades en 6 años, o sea, 60.000 casas por año medio, partiendo el primer año con 46.000 unidades (El Plan parte con 51.900) se consigue este objetivo con una tasa de aceleración anual de 1,10 en tanto que nuestro crecimiento económico la tiene prevista de 1,054. Esta desemejanza deberá tomarse en gran parte con una POLITICA DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS que conduzca hacia una mayor PRODUCTIVIDAD, es decir, se produzcan más viviendas con los mismos recursos. Esta política de eficiencia a una escala nacional, no puede concebirse solamente en el campo de la construcción sino que debe abarcar, además del ASPECTO TECNICO (Industria y Edificación), el ASPECTO FINANCIERO (Costos del Crédito y de la Comercialización) y el ASPECTO ADMINISTRATIVO (manejo de las operaciones).



R E S U M E NSEGUNDA EPOCA

DE 1954 - 1967

Casas construídas por año  
y totales

		<u>Total período</u>
1954-1959	7.461 casas p/año	37.306
1959-1967		
	1959-1964 incl. 30.900 "	185.453
	1965 y 1966 40.476 "	<u>80.953</u>
	Total viviendas	303.712
	Tot. PROMEDIO p/año	23.300 vivs.

ESTO HA SIGNIFICADO EL 70% DE LAS NECESIDADES MINIMAS DE CRECIMIENTO VEGETATIVO DEL PAIS EN EL PERIODO PUES DEBIERON CONSTRUIRSE UNAS 440.000 UNIDADES Y SE HICIERON 303.712.

B I B L I O G R A F I A

- "Chile: el Problema de la Vivienda a través de su legislación" (1906 - 1959). Sr. L. Bravo Heitmann. Publicación de la Cámara Chilena de la Construcción.
- "Chile: El Problema de la Vivienda a través de su legislación". Plan Habitacional Alessandri. Sr. L. Bravo Heitman. Publicación del Instituto de la Vivienda de la Fac. de Arquitectura de la U. Católica de Chile.
- Ley 16.391 (16-XII-65). Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
- Discurso del ex Min. de OO.PP. Sr. Modesto Collados acerca de la política de la habitación del Excmo. Sr. Eduardo Frei. Concepción, 4 - XII - 1964.
- "Estadísticas de la Construcción", al 26 - VII - 67. Cámara Chilena de la Construcción, Depto. de Estudios.

CUADRO DE PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO Y  
DEL SECTOR PRIVADO EN LA CONSTRUCCION DE VI-  
VIENDAS POR PERIODOS Y POR LEYES Y/O INSTI-  
TUCIONES

1a. EPOCA1906-1925 incl.

	<u>Sector Público</u>	<u>Sec. Priv.</u>	<u>Total país</u>	<u>Prom. p/año</u>
Ley 1838	396 (1)	<u>1.622</u> (2)	<u>3.640</u>	182
	<u>1.622</u>			
	<u>2.018</u>			

1926-1943

D.L. 308	2.909 (3)	3.517 (4)	6.426	
D.L. 33	-	-	-	
Ley 5758	-	-	-	
Ley 5950	1.300 (5)	1.399 (6)	2.699	
Ley 6334	6.579 (7)	-	6.579	
Ley 6640	<u>4.131</u> (9)	<u>772</u> (10)	<u>4.903</u>	
	14.919	5.688	<u>20.607</u>	1.220

1943-1953 incl.

Leyes 7600, con 9135 mod. por ley 9572 - Ley 10.254	18.195 (11)	16.979 (12)	35.174	
<u>Caja de Prev.</u>				
S. de S.S.	1.900 (13)	-	1.900	
C. de Emp. Partic.	-	13.057 (14)	13.057	
C. de EE. PP. y PP.	3.000 (15)	-	3.000	
Fund. de Viv. Emerg.	<u>2.186</u>	-	<u>2.186</u>	
	<u>25.281</u>	<u>30.036</u>	<u>55.317</u>	

- (1) Comprende 396 viviendas construídas por los Consejos de Habitación con fondos públicos y 1.622 viviendas (50% del total) construídas con financiamiento indirecto a través de bonos emitidos por la Caja de Crédito Hipotecario.
- (2) Comprende 1.622 vivienda (el otro 50%) de las viviendas financiadas con bonos y capitales privados.

- (3) Diferencia entre el total de 6.426 casas que produjo el DL. 308 y (4).
- (4) Construido por Sociedades y Cooperativas acogidas al DL. 308.
- (5) Labor directa Caja de la Habitación por el producido de la Ley 6172.
- (6) Diferencia entre el total de 2.699 que produjo la ley 5950 seg. Memoria 1950, de la C.de la Habitación y lo indicado en (5).
- (7) Comprende 1.424 viviendas de tipo "seriado" y 5125 de construcción tradicional financiadas por la C. de Re-constr.
- (9) Corresponde al aporte de 75% de CORFO en viviendas para industriales, propietarios agrícolas y dueños de sitios (total 2.441 casas). A esto se agregan 1.687 viviendas construídas por Caja de la Habitación con fondos CORFO.
- (10) Corresponde al aporte de 25% de las empresas industriales y propietarios agrícolas aludidos en (9).

2a. EPOCA1954-1959Estatal

Corvi	15.031 (16)	-	
Dir.Arq.MOP.	1.520	-	
S.S.S.	-	-	
CIP	-	-	
CEEPP	268 (17)	-	
Varias Cajas Prev.	73 (18)	-	
Fund.Viv. y A.S.	2,844	-	

PrivadoCORVI

Ind.prop.tal	-	187	
Ind.obligada	-	1.542	
Ind.fomentada	-	15.841	
	<u>19.736</u>	<u>17.570</u>	<u>37.306</u> 7.461

1959-1967 (18)a) 1959-64 incl.

1959	21.343	9.109	30.452
1960	21.234	8.617	29.851
1961	25.237	12.335	37.572
1962	17.615	20.405	38.020
1963	11.988	15.731	27.719
1964	6.938	14.901	21.839
	<u>104.355</u>	<u>81.098</u>	<u>185.453</u> 30.900

b) 1965-66

1965	36.486	15.731	52.217
1966	13.408	15.328	28.736
	<u>49.894</u>	<u>31.059</u>	<u>80.953</u> 40.476

- 
- (11) Casas construídas por la Caja de la Habitación como labor directa.
- (12) Casas construídas por la Caja de la Habitación como labor indirecta, (indirecta propiamente tal, indirecta obligada e indirecta fomentada). Su labor indirecta fomentada incluye 2.201 viviendas Ley Pereira

- construías en los últimos 4 años de este período así como las de la ley 10.254).
- (13) Casas construías con préstamos a sus imponentes. Otras 1.300 construías a través de la C. de la Habitación como labor directa, están contabilizadas en (5).
  - (14) Comprende 11.000 viviendas construías con préstamos hipotecarios más 2.057 por labor directa.
  - (15) Comprende 1.100 viviendas construías con préstamos hipotecarios y 1.900 departamentos por labor directa.
  - (16) Comprende la labor directa de CORVI en viviendas de tipo "mínimo ampliable" tipo "mínimo definitivo o corriente" y "autoconstrucción".
  - (17) Casas que corresponden a labor indirecta estimando que un 5% no pasa por CORVI. Tanto la labor directa como la mixta (Emparts) están incluías en labor indirecta de CORVI.
  - (18) "Estadísticas de la Construcción" al 26-VII-67. Cámara Chilena de la Construcción, Depto. de Estudios.

PERIODOS	VIV. CONSTRUID. POR INICIATIV. ESTATAL		VIV. CONSTRUID. POR INICIATIV. PRIVADA		TOTAL PAIS	PROMEDIO P/AÑO PERIODO
	N°	%TOTAL	N°	%TOTAL		
<u>1a. EPOCA</u>						
1906-25 (incl.)	2.018	55 %	1.622	45 %	3.640	182
1926-43	14.919	72 %	5.688	28 %	20.607	1.220
1943-53 (incl.)	25.281	45,7%	30.036	54,3 %	55.317	5.030
<u>2a. EPOCA</u>						
1954-59	19.736	53 %	17.570	47 %	37.306	7.461
1959-67						
a) 59-64						
incl.	104.355	56 %	81.098	44 %	185.453	30.900
b) 65 y 66	49.894	61,7%	31.059	38,3%	80.953	40.476
TOTALES	208.634	55 %	174.642	45 %	383.276	6.300

FUENTES: "El Problema de la Vivienda a través de su legislación" (1906-1959). Sr. Luis Bravo Heitmann.

"Estadísticas de la Construcción" al 26-VII-67.  
Cámara Chilena de la Construcción, Depto. de Estudios

A N E X O II-41.- La Construcción de viviendas como actividad reproductiva y su influencia en el desarrollo económico-social del país.

Durante los últimos años se ha producido una controversia acerca del carácter que tiene la inversión en vivienda. Se ha afirmado que la construcción de viviendas no tiene carácter reproductivo, significando esto último que con ellas no se expande la capacidad productiva del país como lo haría por ejemplo, la inversión en maquinarias y equipos. De allí que los que sostienen dicha posición afirman que la vivienda tiene sólo el carácter de bien de consumo duradero.

Por otra parte, hay quienes afirman que la construcción de vivienda realmente constituye una inversión que produce efectos indirectos a través de la compra de insumos, que activan gran parte de la estructura económica del país.

Lo cierto, es que la vivienda es un bien de características muy especiales, que por una parte satisface una necesidad humana: la habitación, y como tal constituye un bien de consumo y simultáneamente es una inversión de infraestructura. (1)

Además, como bien de consumo la vivienda tiene especial significado dentro de un proceso de desarrollo económico social ya que puede ser considerado como un medio para mejorar la capacidad de trabajo, en el sentido que un individuo que habita una buena vivienda mejora su potencial productivo en oposición al que habita un medio insalubre e infrahumano que disminuye su capacidad para trabajar. Por otra parte, la vivienda es un fin para aumentar el bienestar.

---

(1) Ver "Concepto y Rol de la vivienda". Revista de la Construcción N° 65.



El concepto de que el individuo aumente su capacidad de trabajo al disponer de una vivienda adecuada puede prestarse a controversia por lo subjetivo de la afirmación; sin embargo, en uno de los primeros intentos hechos en Chile para evaluar proyectos de vivienda, equipamiento y urbanización se dice: (\*)

"...Diversas experiencias demuestran que la falta o escasez de vivienda ha retardado y dificultado ciertas actividades o industrias por la falta y encarecimiento de la mano de obra.

Por otra parte el disfrute de vivienda y otros equipamientos puede estimular a las personas a aumentar sus necesidades, ingresos y rendimientos.

Se advirtió la existencia de numerosos grupos de trabajadores sub empleados, estibadores esporádicos, comerciantes en escala antieconómica, etc. que actualmente viven en poblaciones marginales y que sus ingresos les permiten subsistir. En la actualidad se les presentan oportunidades ocupacionales más estables -especialmente en las pesqueras- sin embargo, prefieren un ingreso ocasional, globalmente más bajo, pero que les exige menos días de trabajo. Es posible que al tener una vivienda y un hogar mejor constituido les exija una mayor responsabilidad y obtengan una ocupación permanente. De consiguiente ese cambio provocaría un incremento en el valor agregado o ingreso geográfico del país."

Como se dijo anteriormente hay quienes afirman que la inversión en viviendas, al igual que otras inversiones de infraestructura social -hospitales, escuelas, etc.- no son directamente reproductivas. Dicha afirmación podría llevar a pensar que la inversión en infraestructura de tipo social es opuesta a la acumulación de capital y al crecimiento económico. Puede demostrarse que eso no es verdadero ya que en cierto sentido ambos tipos de inversión son independientes y en otros complementarios.

---

(\*) San Antonio. Estudio Pre Inversional 1966-1970 Vivienda y Desarrollo Urbano Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Estudio elaborado por CODEPLAN. Consultores de Planificación.

Dadas las necesidades de la comunidad es evidente que una parte de la inversión total debe ser destinada a fines sociales. Ese monto debe ser por lo menos equivalente a las necesidades más esenciales de la población, y su definición implica establecer qué proporción de bienes y servicios sociales es justo que consuma la comunidad, sin que se sobrepasen los límites compatibles con el desarrollo económico.

Por otra parte en el trabajo "Análisis de las inversiones en infraestructura requeridas con mayor urgencia en el país" publicado por la Cámara Chilena de la Construcción en Octubre de 1967 ha quedado claramente establecido el poder multiplicador de la actividad de la construcción. (\*). Es importante transcribir algunas de las conclusiones de dicho estudio, ya que es el primero que se hace en el país, donde se cuantifica la relación entre la construcción y el resto de los sectores productivos de la economía del país.

Para dicha cuantificación se utilizó la matriz de Insumo-Producto de 52 sectores, calculada por ODEPLAN, en base a cifras de 1962. Los valores que se citan en el texto representan escudos de 1965.

La relación entre la construcción y el resto de las actividades se establece a través de dos canales:

Las interrelaciones tecnológicas, que la ligan con los sectores que la abastecen en forma directa o indirecta. En efecto, la construcción está ligada con otras actividades a través de la compra de materiales. Es el caso por ejemplo, de su relación con el sector industrial a quien compra diversos tipos de materiales.

La demanda generada o inducida por los ingresos percibidos en la construcción. En este sector, como en cualquier otra actividad económica, se generan sueldos, salarios, utilidades, intereses, etc., que son gastados (por las personas que los perciben) en compras de bienes y servicios. De allí que cualquier alteración en los ingresos percibidos por esas personas afecta el ritmo de actividad de aquellos sectores a que compran bienes y servicios.

---

(\*) Dentro de la cual forma parte importante la construcción de viviendas.

"Los efectos transmitidos por estas vías son los que se analizan a continuación. En una primera etapa se estudian las consecuencias de una disminución de la inversión en construcción, sin preocuparse de los destinos de los fondos retirados del sector.

"En seguida se analiza lo que se consideró como hipótesis realista y que consiste en transferir los fondos retirados del sector construcción en parte a importación de equipos y en parte a actividades nacionales.

Primera alternativa: Se retiran 100 millones de escudos de la construcción.

"Los efectos sobre la producción que se genera en el país se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 1 Efectos (Millones de escudos)

	Tecnológico	Demanda Indu- cida	Totales
Agricultura	- 1,1	- 14,3	- 15,4
Minas y Canteras	- 8,2	0,0	- 8,2
Ind. Manufacturera	- 41,3	- 62,0	-103,3
Construcción	-100,1	- 2,1	-102,2
Electricidad, Gas y Agua	- 1,0	- 5,5	- 6,5
Transporte y Almacénaje	- 6,0	- 4,2	- 10,2
Comercio	- 6,6	- 14,4	- 21,0
Bco., Seguros y Serv.	- 3,3	- 9,7	- 13,0
Propiedad de Viv.	0,0	- 4,7	- 4,7
TOTALES	-167,6	-116,9	-284,5

"La disminución inicial de 100 millones de escudos provoca un descenso de 167 millones de escudos por efecto de las interrelaciones técnicas. Esta variación implica una disminución de 70 millones de escudos en el ingreso de los particulares. La incidencia de este monto en el valor bruto de producción de aquellos sectores que abastecían la demanda de los particulares es de 117 millones de escudos.

"Debe notarse que de los 103 millones de escudos de disminución del valor bruto de la producción en la industria manufacturera, un 60% proviene de la menor demanda inducida y sólo un 40% de las actividades ligadas técnicamente a la construcción.

"En resumen, la disminución inicial de 100 millones de escudos implica una disminución del valor bruto de producción de 284 millones de escudos.

2a.alternativa: Transferencia de inversión desde la construcción hacia una alternativa combinada de importación y producción nacional.

"La situación que se analiza en este punto consiste en lo siguiente:

"Se retiran 100 millones de escudos de la construcción. De estos, 19,3 millones de escudos se orientan a la producción de bienes de capital y el resto se destina a importación de maquinarias y equipos (esta descomposición corresponde a la estructura actual de inversión en maquinaria y equipos). El valor de las importaciones incluye el valor CIF, los derechos de aduana y los márgenes de comercialización. La suma de estos dos últimos ítems es igual a 28,2 millones de escudos. En consecuencia, de los 100 millones de escudos retirados de la construcción sólo 52,5 millones de escudos significan salida de divisas.

"Para determinar el efecto sobre la industria de esta transferencia se hicieron supuestos respecto al destino de los 19,3 millones de escudos y de los 28,2 millones de escudos que quedan en el país. Esta hipótesis consiste en suponer que los primeros se invierten en los distintos sectores que producen bienes de capital y que los 28,2 millones de escudos restantes ejercen los mismos efectos directos e indirectos que el sector comercio.

"En el caso aquí expuesto los efectos sobre los sectores ligados técnica e indirectamente a la construcción fueron los siguientes:

## CUADRO N° 2

	Efectos (millones de escudos)		
	Tecnológico	Demanda inducida	Total
Agricultura	- 0,9	- 8.1	- 9.0
Minas y Canteras	- 6.2	0.0	- 6.2
Indust. Manufacturera	- 19.2	- 28.8	- 48.2
Construcción	-100.1	- 1,1	- 101,2
Electricidad, Gas y Agua	- 0.8	- 2,5	- 3,3
Transporte	- 4,3	- 1,7	- 6,0
Comercio	+ 26,5	- 8,2	+ 18,3
Bco., Seguros y Serv.	- 0,7	- 1,8	- 2,5
Prop. de Viviendas	0.0	- 2,4	- 2,4
Otros	- 2,6	0.0	- 2,6
TOTALES	-108,3	- 54,6	- 162,9

"La transferencia de 100 millones de escudos desde la construcción hacia los sectores productores de bienes de capital y hacia el sector comercio implica una disminución de 108 millones de escudos en el valor bruto de producción de los sectores ligados técnicamente a la construcción. Esta menor producción implica una menor distribución de ingresos a los particulares por un monto equivalente a 38,5 millones de escudos. La disminución de demanda asociada a esos ingresos conduce a una menor producción (directa e indirecta) de 55 millones de escudos.

"El único sector que se favorece con esta transferencia sería el comercio. Sin embargo, debe recordarse que en esta hipótesis los derechos de aduana se asimilan a los márgenes de comercialización.

"Si de la disminución total de 163 se descuentan los 100 millones retirados de la construcción se constata que la industria manufacturera absorbe un 77% de la disminución. En esta baja a la industria manufacturera

ligada técnicamente a la construcción le corresponde un 40% y a la productora directa e indirecta de bienes de consumo un 60%.

"Lo anterior muestra que dada la estructura actual de la industria nacional productora de bienes de capital, la transferencia de recursos desde el sector construcción hacia esos sectores ejerce una influencia depresiva en el corto plazo."

Hasta aquí, las citas del trabajo referido. Ahora bien, es importante hacer notar que aunque él se refiere al sector construcción en su conjunto las conclusiones son también válidas para la construcción de viviendas ya que las estructuras de insumos de todos los sub sectores que forman el sector de la construcción son similares. Podrá presentarse alguna diferencia, pero en lo fundamental ha quedado probado que esta es una actividad de tipo reproductivo que ejerce importante impacto sobre el resto de los sectores de la economía nacional, además de la influencia que ejerce sobre el desarrollo del país en cuanto se está produciendo un bien que permite aumentar la capacidad de trabajo y el ingreso de los individuos.

A N E X O III-VNecesidad de una política para la programación de la inversión en vivienda.

El problema habitacional de un país se manifiesta en la discrepancia existente entre la oferta de viviendas (construcción de nuevas unidades) y la demanda que de ellas existe. Debe entenderse incluido dentro de ese último concepto tanto la demanda real, es decir aquella que tiene expresión monetaria en el mercado, como la demanda potencial, originada por la necesidad de poseer una vivienda, aunque no se tenga la capacidad de pago para expresar esa necesidad en el mercado.

La expresión de la discrepancia mencionada se puede visualizar en las siguientes cifras:

## Evolución del déficit habitacional#

Año	a	b	c	d	e	f	g	h	i
	Pobla- ción	Vivien- das ne- cesarias	Vivien- das exis- tentes en buen esta- do	Necesi- dades de repo- sición	Construc- ción	Défic. seg.ti- po cons- truc.e incred. haciam.	Indi- ce de ficien- cia	% anual aumen- to de défi- cit	Défic. por ca- da 1000 habitan- tes
	*	**		***	****				
1952	5.606,8	1.038,3	810,0	-	-	228,3	100,0	-	41
1953	5.780,3	1.070,4	817,5	8,1	15,6	252,9	110,8	10,8	44
1954	5.959,1	1.103,5	817,8	8,2	8,5	285,7	125,1	12,9	48
1955	6.143,6	1.137,7	828,1	8,2	18,5	309,6	135,6	8,4	50
1956	6.333,7	1.172,9	829,6	8,3	9,8	343,3	150,4	10,9	54
1957	6.529,7	1.209,2	830,0	8,3	8,7	379,2	166,1	10,4	58
1958	6.731,8	1.246,6	829,5	8,3	7,8	417,1	182,7	10,0	62
1959	6.940,1	1.285,1	851,7	8,3	30,5	433,4	189,8	3,9	62
1960	7.135,4	1.324,9	873,1	8,5	29,9	451,8	197,9	4,3	63
1961	7.376,3	1.366,0	902,0	8,7	37,6	464,0	203,2	2,7	63
1962	7.604,5	1.408,2	931,0	9,0	38,0	477,2	209,0	2,9	63
1963	7.839,8	1.451,8	949,3	9,3	27,6	502,5	220,1	5,3	64
1964	8.082,5	1.496,8	961,6	9,5	21,8	535,2	234,4	6,5	66
1965	8.365,5	1.549,1	1.004,2	9,6	52,2	544,9	238,7	1,8	65
1966	8.624,8	1.597,2	1.023,0	10,0	38,0	595,9	261,0	1,1	69
1967	8.892,2	1.646,7	1.042,8	10,2	30,0	603,9	264,5	1,0	68

FUENTE: Estimaciones a partir de CORFO-CORVI, Geografía Económica de Chile.

\* Sólo población residente en viviendas unifamiliares

\*\* Según un índice de 5,4 habitantes por vivienda.

\*\*\* 1% de las viviendas en buen estado.

\*\*\*\* 1958 hacia atrás, según fuente. 1959-1965, datos ICHA 1966-67 aproximaciones

# Antecedentes para la programación del sector construcción. ICHA/Oct.1966



Lo anterior, indica que frente a un notable aumento de la necesidad de vivienda, la construcción de nuevas unidades ha sido insuficiente para cubrir dichas necesidades, produciéndose dos tipos de fenómenos: el hacinamiento (mayor número de personas por pieza) y la aparición de "callampas" y otro tipo de viviendas improvisadas.

La solución del problema esbozado requiere de una serie de medidas y políticas a corto, mediano y largo plazo que deben ser abordadas en conjunto por los sectores público y privado. Ese conjunto de medidas y políticas planteados en una forma ordenada y coherente es lo que constituye un plan habitacional.

Dicho plan o programación de la inversión en vivienda no puede ser planteado en forma aislada del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, sin caer en el peligro que las medidas y políticas planteadas no se cumplan o sean irrealizables.

Se ha definido un programa de desarrollo económico y social como (\*) "consiste en una descripción analítica de la realidad, en la determinación de los obstáculos que dificultan el desarrollo, en la fijación de un conjunto de decisiones, objetivos y metas, y en la formulación ordenada de acciones que deben emprenderse en períodos de tiempo determinados, para eliminar esos obstáculos y alcanzar esas metas. Consta de una parte general que fija las metas globales de crecimiento para la economía en su conjunto y de varios programas coordinados que se hacen compatibles a nivel global; que fijan, para cada sector de la economía, sus respectivos objetivos y metas y el conjunto de medidas que deberán tomarse y de acciones que habrá que emprender para lograrlas".

El programa de vivienda, que constituirá uno de los planes sectoriales, debe presentar una perspectiva de la construcción de viviendas en el plazo del programa que abordará tanto el sector público como privado; las fuentes de financiamiento; los grupos sociales que se espera beneficiar; la distribución geográfica de las construcciones y las implicaciones o efectos que tal actividad tendrá sobre la economía por intermedio de las demandas que origina de materiales y mano de obra.

---

(\*) "La planificación del desarrollo económico y la programación de vivienda" Ricardo Jordán.

La vivienda por su rendimiento altamente productivo en el corto plazo y por su imprescindible necesidad social la sitúa como una inversión de primera necesidad dentro de los destinos de los recursos nacionales, de modo que dichos recursos deben adecuarse para satisfacerla.

Al respecto, en el Seminario de Programación de Viviendas y Desarrollo Comunitario de Chile, organizado por PLANDES, el señor Octavio Cabello, asesor regional en programación de viviendas de la N.U. (DOAT) expuso lo siguiente:

"Una función de la programación sectorial es la de establecer un plan nacional de construcción de viviendas que sea compatible con los recursos nacionales con relación a los siguientes aspectos:

- a) Incremento de la capacidad económica global del país;
- b) Capacidad de pago de las familias;
- c) Capacidad de inversión del país;
- d) Capacidad de la industria de la construcción;
- e) Capacidad de producción de materiales y equipos para la construcción de viviendas en las diversas regiones geográficas del país;
- f) Disponibilidad de mano de obra calificada;
- g) Disponibilidad de terrenos urbanos en las distintas ciudades;
- h) Dotación y ampliación de plantas y redes de servicios urbanos;
- i) Capacidad del sistema nacional de crédito hipotecario;
- j) Capacidad de los organismos nacionales, públicos y privados, para ejecutar el programa nacional de construcción de viviendas y desarrollo urbano.

"Es importante también señalar el carácter continuo que deben tener los programas de viviendas para que sean eficaces. Esta característica fluye de la naturaleza misma del problema que se trata de resolver: la población crece en forma sostenida (en un 4 a 5% anual en el medio urbano) y continuamente se pierden viviendas -alrededor de un 2% anual de las viviendas existentes-; de modo que la construcción de viviendas debe ser también continua y creciente. No se puede pretender mejorar la condición habitacional absorbiendo los déficit acumulados hasta un momento dado mediante la construcción de tantos o cuantos miles de viviendas. El enfoque correcto debe ser

la creación de un mecanismo de captación continua de fondos que permita asegurar una producción regular de viviendas mediante la intervención del inversionista privado y el sector público. Debe enfatizarse en consecuencia el carácter continuo de los programas que deberán formularse sobre bases objetivas para períodos de por lo menos 10 años "

"Debe llamarse también la atención sobre la urgencia de afrontar el problema habitacional ahora, aunque no se pueda disponer de los recursos que se requerirían para detener el empeoramiento de la situación o para absorber el déficit en 20 ó 30 años.

Como en el largo plazo la inversión en vivienda no podrá crecer más rápidamente que el producto nacional, toda postergación en la iniciación de programas de construcción de viviendas deberá producir un incremento del déficit habitacional que será irrecuperable, de modo que postergar los programas de vivienda ahora equivale a condenar a la generación próxima a soportar el déficit habitacional acumulado con toda su secuela de repercusiones sociales y económicas derivadas de la segregación física de grandes grupos de la población urbana".

A N E X O IV-VIDeterminación del Poder Comprador de Viviendas.

La vivienda es un bien destinado a satisfacer necesidades humanas. Este bien sin embargo tiene características que lo diferencian sustancialmente de la gran mayoría de los bienes de producción. Es por esencia un bien inmueble, de alto precio y de larga duración. Como se verá, más adelante su demanda va unida al progreso y su importancia socio-económica es de altísimo valor.

En general, tanto el sector público como el sector privado producen viviendas para venderlas y poder satisfacer una necesidad humana.

Excepcionalmente se producen viviendas con el objeto de destinarlas a arriendo. El sector público lo hace en una mínima proporción y en carácter transitorio. El sector privado ha disminuido a cifras despreciables las inversiones en viviendas destinadas a arriendo, debido a que las frecuentes leyes de congelación de los arriendos les disminuye las expectativas de rentabilidad.

Para comprender lo mejor posible el problema de la producción de viviendas en nuestro país, nos proponemos hacer un análisis de la demanda de viviendas, haciendo total abstracción de la importancia social, para considerarlo como un bien que se ofrece a la masa humana para satisfacer su necesidad.

Dentro del problema general de la vivienda en el país, se reduce su análisis únicamente al estudio urbano; ya que las características del problema rural es de un tenor muy diferente, y la satisfacción de esta necesidad humana escapa a la concepción general de la producción masiva de viviendas.

Análisis de la demanda urbana.

Para intentar evaluar la demanda de viviendas urbanas, se ha procedido previamente a apreciar el número de familias arrendatarias existentes en las áreas urbanas, lo que tiene el valor de mostrar la posible demanda potencial o demanda en aspiración, ya que suponemos que las familias arrendatarias tienen la aspiración de la casa propia. En esta demanda no se incluye la pretensión de una segunda vivienda, por estimar que ello no es de

importancia y afectaría especialmente al sector de mayores recursos. Este estudio se hace solamente con el fin de conocer la distribución porcentual de los arrendatarios y apreciar la capacidad de ahorro de este sector.

Posteriormente se hace un análisis de la demanda real o efectiva acusada por el Sector Urbano de acuerdo con las reales posibilidades de pago en concordancia con las estructuras crediticias existentes.

Se analiza además la demanda natural que significa el incremento vegetativo de la población urbana.

Finalmente se efectúa la comparación entre estas dos últimas a objeto apreciar el verdadero problema de la producción de viviendas urbanas en Chile.

#### A. - DEMANDA REZAGADA DE ARRENDATARIOS

La apreciación de las posibilidades de los actuales arrendatarios, ha sido posible efectuarla, haciendo algunas aproximaciones (limitaciones) y en base de la Encuesta hecha en el año 1964 por el Centro de Investigación Económica de la Universidad Católica de Chile en cuatro centros urbanos (Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción). Este estudio sirvió de base al Trabajo, que presentó la Federación Nacional de Asociaciones de Ahorro y Préstamo de Chile al Ier. Congreso Interamericano de la Vivienda.

La encuesta incluyó 11.933 personas, las que agrupadas por tramos de ingreso, dan los valores que se indican en Cuadro N° 1 para los arrendatarios y que se utilizarán más adelante.

En general cuando se refiere a Arrendatario se usará la letra "A".

## CUADRO N° 1

Tramo	Personas A N°	%	Familias A N°	%	Distrib. Fami- liar	%Ingr. desti- nado a arrien.	Prop. Ingre- so %
1(hasta 1 1/2 S.vital)	1.566	25	384	29,6	4,078	16,3	10,23
2(1 1/2 a 3 S.Vital)	2.799	44,4	574	42,9	4,841	14,33	28,64
3(3 a 5 S.V.)	1.057	16,9	222	16,5	4,761	14,78	22,7
4(5 y más S.Vital)	863	13,7	160	12	5,394	12,44	38,43
	6.265	100	1.340	100			100

Personas arrendatarias: 6.265 : 52,5%  
 " " no " " : 5.668 : 47,5%  
 " " encuestadas 11.933 : 100%

Ingreso Familias Arrendatarias : 51%  
 " " " " no " " : 49%

Para apreciar las características de la Población urbana, se aplicó a los 5.972.600 personas en que está estimada la población urbana de Chile en el año 1964, los coeficientes registrados en el Cuadro N° 1 y se obtuvo los valores que se indican, previa determinación de las personas arrendatarias.

Personas que viven en casa arrendada : 3.135.600  
 " " " " " " no " " : 2.837.000

Personas del Sector Urbano año 1964 5.972.600

## CUADRO N° 2

## Familias Arrendatarias año 1964

Tramo	N° de Personas	Distribución Familia	Nº de Familias
1	783.900	4,078	192.200
2	1.392.200	4,841	287.600
3	529.900	4,761	111.300
4	429.600	5,394	79.600
	3.135.600		670.500

A partir del "ingreso disponible" de las personas que consignan las Cuentas de Ingreso Nacional de 1964, al cual se dedujo el ingreso de la agricultura, se obtuvo el "Ingreso Urbano disponible" que fue equivalente a E° 9.710 millones (año 1964).

Dicho ingreso distribuido en la proporción de la Encuesta da:

Ingreso Familias arrendatarias	(51%)	:	E° 4.952 millones
" " " no	(49%)	:	4.758 " "
			<u>E° 9.710 millones</u>

Con estos valores y los registrados en los cuadros N°s 1 y 2, se obtiene una apreciación de la distribución de los ingresos disponibles de las Familias Arrendatarias urbanas del año 1964.

## CUADRO N° 3

Distribución Ingresos Familias Arrendatarias 1964  
y destinación al arriendo

Tramo	Distrib. ingreso %	Ingreso Fam. A	Fam. Arrend.	Ingre so Me- dio x Fam.A	%Ingre so des- tinado 'a Arrien do	Valor anual medio desti nado Arrien do
1	10.23	E° 507mill.	192.200	E°2.680	16,3	429,8
2	28.64	1.418	" 287.600	E°4.980	14,33	E° 706,5
3	22.70	1.124	" 111.300	10.200	14,78	1.429,3
4	38.43	1.903	" 79.600	24.000	12,44	2.973,6
	100.00	E°4.952	" 670.700			

Análisis de la capacidad de pago.

Para apreciar la capacidad de pago que pueden destinar a viviendas las familias arrendatarias, se ha preparado el Cuadro siguiente, en el cual se ha fijado como capacidad de pago para vivienda, en cada tramo, un porcentaje superior al destinado a arriendo, ya que lógicamente, el deseo de obtener la casa propia, debe permitir a la familia destinar a vivienda un mayor porcentaje de sus ingresos.

## CUADRO N° 4

Capacidad de pago anual por familia

Tramo	Ingreso medio	% Destinado a arrien.	% Destin. a pago casa propia	Destin. a A- rriendo	Destin. a casa propia	Ahorro Posible
1	E° 2.680	16,3	20%	E° 430	E° 536	E° 106
2	4.980	14,33	22,5	706	1.120	414
3	10.200	14,78	22,5	1.430	2.300	870
4	24.000	12,44	25%	2.975	6.000	3.000



La capacidad total destinada a Arriendo y a pago de vivienda se resume como sigue:

CUADRO N° 5

Capacidad de pago anual de todas las familias

Tra- mo	Fam. Arrend.	Ingreso Total	Destinado a Arrien- do	Capacidad de pago	Ahorro po- sible
1	192.200 E°	506mill.E°	82,6mill.E°	101mill.E°	18,4mill.
2	287.600	1.418 "	203,2 "	319 "	115,8 "
3	111.300	1.124 "	166,1 "	252 "	85,9 "
4	79.600	1.903 "	236,7 "	476 "	239,3 "
	670.700E°	4.952 "	E° 688,6 "	E° 1.148 "	E° 459,4 "

Como conclusión del Cuadro N° 5, cabe anotar que la capacidad de ahorro de las 670.700 familias urbanas registradas el año 1964 era de 459 millones de Escudos de ese mismo año. Expresado en Escudos del año 1967 se tendría una capacidad de ahorro anual superior a E° 900 millones.

Este ahorro, creemos, sólo será posible captarlo con una estructura perfeccionada de las que existen en los sistemas reajustables de Corvi y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Mientras no se perfeccionen esos sistemas este ahorro irá al consumo sin mejorar el problema en estudio.

A pesar de todas las limitaciones que tiene la parte ya expuesta de este trabajo, estimamos envuelve un intento para apreciar la capacidad de pago para vivienda, lo cual constituye su objetivo fundamental.

B. - DEMANDA DE VIVIENDAS

Para apreciar la demanda efectiva de viviendas urbanas en Chile, nos basaremos en algunas de las cifras ya expuestas en este trabajo, pero como distribución de los ingresos familiares, hemos preferido basarnos en el interesante estudio hecho por don Helio Verela en la Corporación de Fomento (Geografía Económica) sobre Distribución de la Renta Familiar anual en el año 1965.

Aún cuando dicho estudio está hecho sobre 1.520.000 familias estimadas para todo el país en el año 1965, la distribución del ingreso familiar la hemos aplicado a la población urbana estimada en 1.238.000 familias para el año 1967, ya que la deformación que pudiese provocar la población rural, estimamos no es capaz de invalidar las conclusiones que pueden deducirse, con bastante aproximación, en estudios de esta naturaleza.

Con el objeto de tener una apreciación actualizada, llevamos las cifras obtenidas a valores del año 1967.

#### Familias Urbanas en el año 1967.

La población urbana fue estimada para el año 1964 en 5.972.600 personas.

Según un estudio de "Política de Vivienda en un país en desarrollo" la población de las comunas que forman el Gran Santiago creció en 3,5% anual entre los años 1952 y 1960. Aceptando una cifra de 3,2% para todos los sectores urbanos la población urbana en el año 1967 sería de 6.563.000 personas. Esto significaría un incremento de 591.000 personas que a razón de 4,5 personas por familia daría 131.000 familias. Como no hay antecedentes que registren 131.000 nuevas viviendas en esos 3 años, nos tomamos la libertad de corregir la distribución familiar de la Encuesta, que por otras consideraciones estimamos baja. (El Censo del año 1952 dio 5,5 personas por viviendas incluido el Servicio doméstico).

#### Ingreso disponible en el año 1967.

Como ingreso disponible total aceptaremos la cifra asignada el año 1964 de ₡ 9.710 millones incrementado en un 5,5% anual, con lo que se obtiene un ingreso disponible urbano de ₡ 11.400 millones que expresado en Escudos del año 1967 alcanza a ₡ 22.800 millones.

Como distribución de los ingresos familiares, mantenemos la distribución del Estudio de Corfo para el año 1965 por estimarlo de mayor valor que la Encuesta. (Se incluye en Anexo).

La tabulación se indica en Cuadro N° 6 y su graficación se da en Gráfico N° 1

CUADRO N° 6

Ingreso de las Familias urbanas año 1967

Tramos	Familias	Ingreso disponible total	Ingreso medio anual por fam.
1	40.000	E° 40 mill.	E° 1.000
2	114.000	345 "	2.150
3	148.000	735 "	4.970
4	183.000	1.300 "	7.100
5	207.000	2.100 "	10.100
6	258.000	4.050 "	15.700
7	192.000	5.600 "	29.000
8	45.000	2.280 "	50.500
9	41.000	3.900 "	95.000
10	10.000	2.450 "	245.000
	1.238.000	22.800 mill.	

La cifra de 1.238.000 familias urbanas, que significa suponer igual número de viviendas, puede compararse a partir del XIII Censo de Población y II de Vivienda (DEC) 1960 que da 939.626 viviendas urbanas, lo que significaría un incremento de 298.000 viviendas en 7 años con un promedio de 42.600 viviendas anuales, cifra posible ya que ella incluye las mejoras que anualmente se levantan en las ciudades.

En el Gráfico N° 1, se ha llevado en el eje horizontal las familias de cada tramo o Sector (Estudio Corfo) y en ordenada se han marcado los ingresos medios de cada sector. Las áreas encerradas representan los ingresos de todas las familias urbanas de cada tramo. La distribución de los ingresos de las 1.238.000 familias urbanas consideradas queda representada por la curva hiperbólica resultante.

Capacidad mensual disponible.

Para apreciar la capacidad de pago de viviendas que pueden destinar las distintas familias urbanas, se muestra en el Cuadro N° 7 deducido del Gráfico, agrupadas en ingresos bajos (hasta E° 9.000 anuales) ingresos medios (E° 9.000 a E° 30.000) e ingresos altos (sobre

E° 30.000 anuales).

CUADRO N° 7

Capacidad mensual destinable a vivienda.

Sectores	N°Familias	Ingreso anual	%Destin. a viv.	Capacidad mensual
A. Ingr. bajos	538.000	E° 0 a E° 9.000	20%	E° 0 a E° 150
B. " medios	525.000	E° 9.001 a 30.000	22,5%	E° 168 a 560.
C. " altos	175.000	E° 30.001 ó más	25%	E° 625 ó más
	1.238.000			

C. -VALORIZACION DE LA DEMANDA REAL

Definiremos como demanda real, el verdadero poder de compra existente con las estructuras crediticias actuales. Es fácil apreciarlo del Gráfico mencionado teniendo presente el valor que hoy tienen las viviendas posibles de adquirirse y el servicio mensual que significa para el adquirente.

a) Vivienda para el Sector de bajos Ingresos.-

Partimos de la consideración que la vivienda mínima debe estar constituida por un sitio urbanizado, ya que por razones urbanas y sanitarias no es posible considerar una vivienda sin servicio de alcantarillado y agua, lo mismo que sin luz, debido al progreso actual. Además si consideramos una vivienda mínima de 36 m<sup>2</sup>. se tendría un costo por lo menos de E° 20.000 (supuesto E° 6.000 para el sitio urbanizado y E° 400 por m<sup>2</sup>. edificado).

Los créditos actuales del sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo prestarían E° 18.000 (supuesto un difícil ahorro previo de E° 2.000 y otros E° 2.000 para comisión y gastos), con un servicio mensual del orden de E° 150 mensuales. Lo indicado nos obliga a concluir que prácticamente todo el sector de bajos ingresos con ingreso anual inferior a E° 9.000 y por tanto con capacidad de pago para vivienda de hasta E° 150 mensuales no constituye ninguna demanda efectiva. El sector privado nada ganaría con construir dichas viviendas. Dicho tra-

mo sólo puede ser atendido por el sector público y bajo condiciones de bonificaciones muy preferenciales.

Hay que anotar que se trata de un sector en el cual se encuentra también la parte de la población que usa la vivienda sólo como refugio provisional sin importancia social ni económica.

b) Viviendas para el sector de Ingresos Medios.-

Si nos atenemos a los valores extremos de este tramo los ingresos y capacidad de pagos serían:

Ingreso anual : E° 9.000 a E° 30.000.-  
Ingreso mensual : 750 a 2.500.-  
Capacidad para vivienda (22,5%): de E° 168 a E° 560.

Aplicando el servicio mensual de 0,8% sobre el préstamo que cobran las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el monto del préstamo a que podrían optar está comprendido entre E° 21.000 y E° 70.000.

Aún cuando teóricamente los de menor ingreso podrían optar a préstamos de E° 21.000, la realidad es que obtienen préstamos cercanos al máximo de E° 45.000 subiendo artificialmente sus rentas.

Si suponemos que las Asociaciones de Ahorro y Préstamo atienden en un 80% al Sector de ingreso medio y en un 20% al sector de ingreso alto, deberíamos concluir que la actual demanda que se materializa por ese canal es de 80% de 10.000 viviendas (número máximo de viviendas atendido por las Asociaciones), o sea, 8.000 viviendas anuales.

La realidad es que la demanda efectiva de viviendas para este sector nunca ha sobrepasado esta cifra. Durante el año 1966, cuando la demanda amenazaba subir sobre 10.000 viviendas, por falta de fondos del sistema de las Asociaciones se modificó las exigencias como forma de reducir la demanda.

En este sector no creemos exista otra demanda que no sea a través de las Asociaciones. El mercado de la vivienda en Chile no puede existir sin crédito de fuente ajena hacia el adquirente. Los créditos directos para este sector son muy pocos. Sólo debe agregarse los Convenios Corvi que hoy se han suprimido y ciertos préstamos

especiales del Ministerio de la Vivienda que podrían permitir adquirir a terceros, lo mismo que ciertos créditos del Banco del Estado. Creemos todos ellos en conjunto no alcanzan a 2.000 viviendas por año.

Cabe señalar que parte de las necesidades de estos sectores son atendidas por Corvi y los Institutos de Previsión.

c) Vivienda para el sector de alto ingreso. -

En general en este sector existe una demanda de importancia y tal vez superior al incremento vegetativo de la población. Supuesto un 3% de aumento de la población, se tendría una demanda del orden de 5.250 viviendas. Los datos de viviendas construidas y vendidas en el mercado libre de la vivienda son del orden de 4.000 a 5.000 viviendas, pero a ello habría que agregar la construcción en terreno propio efectuada en forma individual o colectiva con recursos propios o préstamos especiales.

D. - DEMANDA NATURAL

La demanda natural de vivienda, por tramos, debemos suponer es igual al 3,2% en que se incrementa anualmente la población urbana. Ello nos llevaría a las siguientes cifras.

Sector

A. - Ingreso Bajo	:	17.200	viviendas
B. - Ingreso Medio	:	16.800	"
C. - Ingreso alto	:	<u>5.600</u>	"
		39.600	"

Los valores indicados son por incremento de la población; a ello habría que agregar el déficit existente y la reposición por deterioro u obsolescencia si no se desea agravar el problema habitacional.

E. - MERCADO DE LA VIVIENDA

Analizando desde el punto de vista de la producción de viviendas construidas directamente por el sector privado podemos concluir:

Viviendas para el Sector de bajo ingreso.- El sector privado no puede producir directamente estas viviendas pues no existe capacidad de pago para su adquisición. La demanda natural, más el deterioro y la obsolescencia deberá ser atendida directamente por el Estado si no se desea un hacinamiento y deterioro de standard habitacional existente.

Viviendas para el sector de ingreso medio.- El solo incremento de la población arroja una necesidad de 16.800 viviendas. Aquí el sector privado está atendiendo directamente una demanda del orden de 10.000 viviendas.

Si el sector privado construyera hoy día más viviendas para este sector y no hubiere simultáneamente un aumento de la demanda real, se produciría una inversión sin uso.

Para aumentar la demanda, lo que permitiría a muy breve plazo atender las necesidades de este sector, se enumeran los principales factores que podrían conseguir tal objetivo:

- a) Captar el ahorro disponible mediante un sistema reajutable a la vista, con lo cual se podría reducir posteriormente el préstamo necesitado.
- b) Disminución de las exigencias del sistema de ahorro y préstamo. Sabemos ello significa mayor disponibilidad.
- c) Disminuir el costo de los créditos (bajar intereses y comisiones) lo que permitiría una mayor demanda.
- d) Aumento de la productividad en la construcción de las viviendas con la consiguiente disminución del costo, y eliminación o reducción de pagos y derechos existentes.
- e) Establecer una política de suelos que impida el alza permanente de los terrenos.

Viviendas para el sector de alto ingreso. - En general, este sector construye las viviendas necesarias para cubrir el incremento vegetativo en la población, por lo que no merece una mayor preocupación.

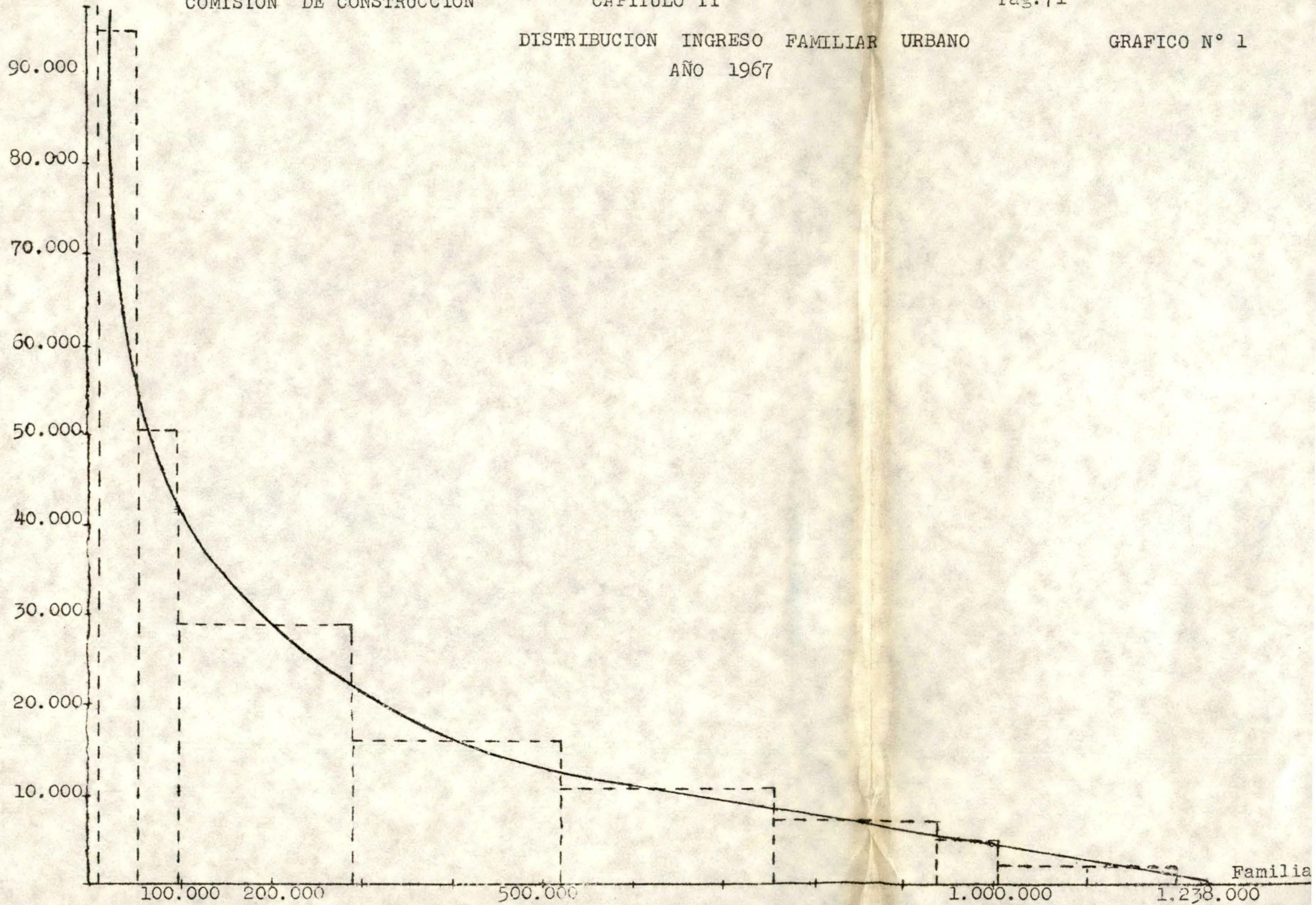
Observación:

Deseamos dejar especial constancia, que el presente trabajo constituye un intento de cuantificar la capacidad de ahorro y la demanda efectiva de viviendas existentes. Para efectuarlo, hemos debido hacer varias estimaciones y aproximaciones. Creemos sin embargo que a pesar de todas las limitaciones, ellas no son de importancia significativas, por lo que sus conclusiones tienen validez global.



DISTRIBUCION INGRESO FAMILIAR URBANO  
AÑO 1967

GRAFICO N° 1



ANEXODISTRIBUCION DEL INGRESO ANUAL DE LAS PERSONAS EN 1965

Tramos de Ingreso anual en E° de 1965	P E R S O N A S N° En miles	%del tot.	Ingres. Millones de E°	Totales % del total
Hasta 800	493	15,7	188	1,1
801- 1.500	503	16,0	575	3,5
1.501-3.500	625	19,9	1.560	9,4
3.501-5.500	789	25,1	3.556	21,5
5.501-9.700	333	10,6	2.540	15,4
9.701-13.900	220	7,0	2.593	15,7
13.901-27.700	117	3,7	2.434	14,7
27.701-55.500	50	1,6	2.080	12,6
55.501 y más	12	0,4	1.000	6,1
TOTAL	3.142	100,0	16.526	100,0

DISTRIBUCION DE LA RENTA FAMILIAR ANUAL EN 1965

Tramos de Ingreso	F A M I L I A S		Ingresos Familias to	
	N°	% del tot	Millones tales	% del total
	En miles		de E	
Hasta 1.300	49	3,2	28	0,2
1.301 - 2.500	140	9,2	244	1,5
2.501 - 3.700	181	11,9	533	3,2
3.701 - 4.900	225	14,8	942	5,7
4.901 - 7.300	256	16,8	1.523	9,2
7.301 -11.900	317	20,9	2.931	17,7
11.901-24.100	235	15,5	4.065	24,6
24.101-36.000	55	3,6	1.649	10,0
36.001-77.500	50	3,3	2.837	17,2
77.501 y más	12	0,8	1.774	10,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.520</b>	<b>100,0</b>	<b>16.526</b>	

Fuente: Geografía Económica - CORFO

Apéndice.

A N E X O V-75. -CAPACIDAD DE LA EMPRESA PRIVADA EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

Breve recuento. - Las empresas constructoras de viviendas han jugado un papel fundamental en la solución del problema habitacional que endémicamente ha sufrido el país. Prácticamente toda la construcción ha sido abordada por el sector privado, ya que aún cuando una parte de ella ha sido financiada por instituciones del sector público, la construcción misma ha sido abordada por las empresas.

Es especialmente importante la participación que le ha cabido a la empresa constructora a partir de 1959 año en que se aborda la construcción de viviendas en gran escala. Este tipo de construcción masiva ha permitido entre otros logros aumentar la productividad, racionalizar la producción, normalizar los diseños, etc. todo lo que ha permitido ofrecer en el mercado un tipo de vivienda al alcance del poder comprador de una gran cantidad de familias. Aun cuando, falta mucho por hacer en este sentido, se han dado los primeros pasos para convertir la actividad constructora de viviendas en una verdadera industria -en el sentido de producir en forma masiva- dejándose de lado formas artesanales de producción.

Debe entenderse que la producción industrial de viviendas no implica la fabricación de un paquete que después será armado en terreno, sino que la aplicación de técnicas y procesos industriales a la construcción de viviendas.

A partir del año citado, en que se ponen en prácticas las medidas promocionales del DFL.2, se crean numerosas sociedades constructoras dedicadas exclusivamente a la construcción de viviendas económicas. Se indica a continuación el número de empresas que se han constituido con ese fin.

	<u>N° Empresas DFL 2 constituídas</u>	<u>Soc.DFL.2 Transi- torias.</u>
1960	100	
1961	159	
1962	167	
1963	198	
1964	108	
1965	108	21
1966	92	24
1967 1er.semestre	54	8
TOTAL	<u>986</u>	<u>56</u>

Hasta el año 1964 inclusive, las sociedades transitorias están incluidas en el N° de empresas constituídas.

FUENTE: Departamento Estudios Cámara Chilena de la Construcción en base a antecedentes recopilados de Diarios Oficiales.

Las empresas han debido tener la necesaria ductibilidad para ir adaptándose a las distintas políticas económicas de los gobiernos que han llevado a la construcción de viviendas de períodos de auge (años 1962 y 1965) a períodos de retracción (años 1964 y 1966).

Esta actividad necesita para su normal desarrollo, inversiones en maquinaria y dotación de recursos humanos especializados. Cualquier alteración grave en los ritmos de construcción provocará, en unas ocasiones desocupación, con las consecuencias que ello implica al no aprovecharse toda la potencialidad instalada; y en otras ocasiones se producirán rigideces por no poder contar las empresas con los elementos necesarios para su buen funcionamiento.

Para ilustrar la situación anterior baste citar las siguientes cifras donde se indican los volúmenes de m<sup>2</sup>. construídos en los últimos años, donde puede apreciarse las fluctuaciones en la construcción de viviendas.

Superficie de Vivienda  
(miles de m<sup>2</sup>.)

AÑOS	SECTOR PUBLICO	%	SECTOR PRIVADO	%	TOTAL
1959	1.394	61	875	39	2.269
1960	1.012	58	726	42	1.738
1961	1.311	56	1.022	44	2.333
1962	888	34	1.749	66	2.637
1963	702	34	1.377	66	2.079
1964	438	25	1.297	75	1.735
1965	1.806	58	1.329	42	3.135
1966	742	40	1.128	60	1.870
1967					
1er.Sem.	221	34	442	66	663

Fuente; Depto. Estudios Cámara Chilena de la Construcción

Recursos humanos en las empresas.

En el año 1965 se hizo una encuesta a las empresas constructoras de viviendas para conocer la estructura de la ocupación; las conclusiones de dicho estudio reafirman lo dicho en el punto anterior sobre la calidad del personal ocupado en esta actividad. Esto implica que debería reforzarse la formación de recursos humanos, especializados sobre todo de nivel intermedio (técnicos y prácticos) ya que la dotación actual podría ser insuficiente en un programa de expansión del sector.

Un problema del cual es necesario hacer mención es la dotación de personal profesional especializado en labores de programación de la empresa. La organización de la producción masiva requiere de sistemas de programación tales como Perts, Programación Rítmica, CPM, etc., para los cuales se necesita profesionales de alta calificación, que muchas veces no existen o es difícil conseguir.

La encuesta mencionada mostró la siguiente distribución de personal en un grupo seleccionado de empresas.

Estructura de la ocupación de empresas constructoras de viviendas 1965							
	Hasta 49 personas	50-99	100-199	200-399	400-799	800 más	
N° de emp. en la muestra	37	30	18	18	12	4	
N° total personas	950	2.134	2.394	4.402	9.963	2.237	
Gerentes y Directores	47	43	34	35	29	19	
Profesionales y técnicos	41	95	53	90	126	59	
Técnicos Prácticos	3	20	16	38	75	47	
Empleados de Of.	37	69	51	76	127	56	
Personal de serv.	31	81	45	83	239	115	
Obreros calific.	519	1.135	1.493	2.249	3.466	3.640	
Obreros no ""	272	701	702	1.831	2.921	2.301	

FUENTE: Depto. Estudios -C.Ch.C. En base a antecedentes contenidos en "Informes de Recursos Humanos en la Construcción" CORFO.

Capacidad de Producción de materiales. - En el Plan Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción ha quedado claramente establecido (Anexo 1 de dicho Plan) que la capacidad instalada de la industria nacional puede abastecer a un volumen de construcción de vivienda, tanto del sector público como privado, de 3.479.000 m<sup>2</sup>. (meta del año medio del Plan) sin ningún problema. Más aún, para esa cantidad de metros cuadrados construídos todavía quedaría un excedente de algunos materiales -cemento y fierro entre ellos-.

En algunas ocasiones se ha presentado, para las empresas constructoras algún tipo de problema de abastecimiento de materiales, provocados principalmente por huelgas, o sencillamente porque las empresas productoras no pueden prever la demanda por las violentas fluctuaciones en el ritmo de construcción (ver cuadro en pági

na N°76) este problema sería subsanado si el mercado tuviera condiciones de estabilidad que permitiera conocer, con ciertos márgenes de seguridad los volúmenes de construcción en el corto y mediano plazo.



CAPITULO IIILA CONSTRUCCION NO HABITACIONAL1.- Un poco de historia.-

El campo de la construcción no habitacional ha sido, en general, estudiado en términos teóricos y su importancia solo reconocida en fechas muy recientes por lo cual la obtención de datos y antecedentes sobre ella resulta escasa e incompleta. Además, la información disponible, en la mayoría de los casos, es presentada en forma global, lo que hace muy difícil su análisis y no permite por lo tanto fundar teorías en base a su pasado desarrollo.

Las razones para que así haya sido son en cierto modo obvias. Los tipos de edificación que abarca son muy diversificados y van desde el policlínico y la escuela de una localidad rural, hasta los grandes hospitales y establecimientos fabriles y comerciales, etc. Por otra parte, amén de que las iniciativas que les dan origen alcanzan los más diversos ámbitos, no es sino de reciente data que ha sido estudiada la evaluación de sus necesidades, y sólo en sus rubros mas importantes, como consecuencia de los planes de salud pública y educación, en cambio, nunca existió una planificación ni se ha discutido las necesidades de equipamiento o de servicios como se ha hecho desde hace tiempo en materia de vivienda o de obras públicas, por ejemplo.

Sin embargo, sería injusto no establecer, que a pesar del estado de cosas descrito, la tendencia actual indica que con respecto a las obras de iniciativa del sector público se nota un claro intento de ordenación y reconocimiento del abandono en que se encontraba un sector tan importante del equipamiento urbano.

Es así como el Ministerio de Obras Públicas centraliza en la actualidad la ejecución de edificios comprometidos es prestación de servicios públicos: policía, justicia, defensa, transporte, correos y telégrafos, administración civil, etc. etc.

Las prestaciones sociales de salud y educación son de responsabilidad de dos organismos: La Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios y la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos respectivamente, y la parte que de ellas ejecutaba el Ministerio de Obras Públicas se encuentra en su etapa final con la terminación de las obras en curso.

En la actualidad, dentro del contexto del desarrollo urbano, se reconoce al equipamiento prioridades equilibradas con los planes de vivienda y servicios públicos y como parte indivisible de un mismo todo. Es así como, en los últimos años, los organismos internacionales han incorporado al financiamiento de las viviendas, el de su equipamiento comunitario.

La situación es completamente diferente en la construcción no habitacional entregada a la iniciativa del sector privado, a quien se ha dejado la responsabilidad de complementar el equipamiento de los centros urbanos existentes y de los nuevos desarrollos habitacionales. En este caso, existe una problemática diferente, ya que el inversionista en este campo actuará según sean las tasas de rentabilidad de la actividad, las que por diversas razones: altas tasas de impuesto, falta total de ayuda financiera, no son competitivas con las de otras actividades favorecidas por el Estado. De allí que, su desarrollo haya sido deficitario, inorgánico y no guarde relación con el crecimiento vegetativo de la población y las exigencias planteadas por los avances económicos y sociales del país.

La necesidad de cambiar la situación descrita es lo que nos ha llevado a plantear mas adelante soluciones concretas para este rubro productivo de la actividad privada.

## 2.- Configuración de la edificación no habitacional.

Se mencionó en el punto anterior que la edificación no habitacional comprende un sinnúmero de obras del más diverso origen en cuanto a su iniciativa y financiamiento, aún cuando su ejecución material es totalmente abordada por empresas privadas.

Como una manera de sistematizar la configuración de lo que debe entenderse por edificación no habitacional, se ha preparado el cuadro siguiente en que se clasifica este tipo de edificación, según su función y los sectores en que se origina la iniciativa de su construcción.

### CONFIGURACION DE LA CONSTRUCCION NO HABITACIONAL

(Iniciativa del M.O.P.)

#### a) Servicios Públicos o Sociales

Defensa	Administración Civil
Policía	Transporte
Justicia	Esparcimientos

b) Edificios para salud pública y Educación  
(Iniciativa de las Sociedades Constructoras de Establecimientos Hospitalarios y Educativos y de Corvi).

Hospitales	Escuelas primarias y secundarias
Postas	Universidades
Policlínicos	Guarderías
Asilos	Parvularios
Salas cunas	

c) Edificios comerciales e industriales  
(Iniciativa privada principalmente)

Abastecimiento	Comunicaciones
Servicios personales	Fábricas
"	Técnicos Talleres
"	Profesionales Edificios para equipamiento:
"	Financieros - Industrial
	- Agrícola
	- Minero

d) Edificios para turismo y esparcimiento.-  
(Iniciativa estatal y privada)

Hoteles, moteles  
Campings  
Campos deportivos  
Gimnasios

a) El grupo incluido en esta clasificación es de iniciativa estatal y el organismo encargado de su proyección y supervigilancia en la construcción es el M.O.P.

b) En este grupo la acción principal corresponde a las sociedades Constructoras de Establecimientos Hospitalarios y a la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. Estas sociedades están constituidas como empresas privadas, pero sus recursos provienen en forma principal de leyes especiales y en sus directorios tienen mayoría los representantes de Gobierno.

De menor importancia es la participación en la construcción de los edificios de este rubro, de los organismos del Ministerio de la Vivienda que construyen el equipamiento de sus poblaciones.

El grupo c) depende principalmente en su iniciativa y financiamiento del sector privado, aún cuando la construcción de algunos de los rubros incluidos en ellos tienen su iniciativa en el Ministerio de la Vivienda (locales comerciales) y en empresas semifiscales como Endesa, Enap, Enami (Edificios para equipamiento).

En cuanto al punto d) - edificios dedicados al turismo y esparcimiento - se hará un análisis de ellos en capítulo aparte, por constituir un rubro de edificación de características muy especiales en cuanto a las motivaciones de inversión y las posibilidades de explotación.

### 3.- Estadísticas de la construcción no habitacional.

En el cuadro N° 1 se consigna la evolución de la construcción no habitacional para el período 1960-1967, proporcionada por la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC), con base en 60 comunas seleccionadas y dividida en dos rubros, sector público y sector privado, y dentro de ellos dos sub-grupos "Comercio e Industria" y "otros destinos".

Del análisis de las cifras de dicho cuadro, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) En el período analizado se produce un fuerte incremento de la construcción no habitacional, especialmente entre los años 60-65, en que creció en un 90% aproximadamente. Sin embargo, en los dos últimos años se produce un descenso de actividad, especialmente en el año 1966, en que el volumen de construcción fué equivalente al de 1962.
- b) La construcción para comercio e industria representa más del 50% del total de la construcción no habitacional.
- c) La participación del sector privado en la construcción no habitacional es de bastante importancia, ya que para el período referido en promedio alcanza a un 60%, aproximadamente.

En el cuadro N° 2 se incluye la expansión para todo el país que hace ICHA. de las cifras de la Dirección de Estadísticas; como puede apreciarse las cifras para 60 comunas

son bastante representativas ya que cubren en promedio un 90% de la edificación no habitacional.

Para establecer la importancia relativa de la edificación no habitacional en comparación con la construcción de viviendas, se ha preparado el cuadro N° 3, donde se indica para el período 1960-1967 los volúmenes de edificación de ambos rubros de construcción.

Como puede apreciarse, en dicho cuadro la edificación no habitacional ha incrementado constantemente su importancia hasta llegar a representar en 1967 un 25% de la construcción de viviendas. Esto estaría ratificando lo dicho anteriormente en orden a que en el último tiempo se ha ido tomando conciencia acerca de la necesidad de dotar a la vivienda de su respectivo equipamiento. Sin embargo, es de hacer notar que del análisis del cuadro mencionado aparece que mientras la construcción de viviendas sufre de importantes variaciones de año en año, la construcción no habitacional a partir de 1961 se ha mantenido en alrededor de los 500.000.- a 600.000.-m<sup>2</sup>. construidos.

Por último se ha preparado el cuadro N° 4 donde se desglosa la inversión del M.O.P. en el período 1961-1967. Dicho Ministerio entrega información expresada en escudos de cada año. Con el fin de estudiar la continuidad de la inversión se han deflactado dichas cifras convirtiéndola en escudos de 1967 y para que el cuadro sea comparable con los presentados anteriormente, se han convertido los escudos de inversión en m<sup>2</sup>., aplicando un valor arbitrario de E° 500.- por m<sup>2</sup>. Los especialistas del M.O.P. estiman que el costo del m<sup>2</sup>. de construcción, de este tipo, fluctúa entre E° 400.- y E° 600.-, según sea el tipo de edificio y el lugar donde se construya.

Las cifras del cuadro N° 4 permiten obtener las siguientes conclusiones:

- a) La construcción total de edificación no habitacional por parte del M.O.P. disminuyó entre 1961 y 1963 para posteriormente recuperarse y alcanzar la cifra más alta del período en 1965.

Sin embargo, en los dos últimos años nuevamente disminuyó la construcción no habitacional abordada por dicho Ministerio.

- b) El mayor volumen de edificación corresponde a edificios escolares, aún cuando, en los últimos años se nota una tendencia a la baja por las razones expuestas en el punto 1 de este trabajo.

4.- Proposiciones para un mejor desarrollo de la edificación no habitacional.

En el trabajo presentado por el CIDU al Primer Congreso Interamericano de la Vivienda sobre un "Programa de Equipamiento Comunitario" dicen sus autores, Sr. Ricardo Jordan y Srta. Luisa Victoria Berwart: "Las deficiencias del equipamiento comunitario, tan ostensibles en las áreas rurales de nuestros países constituyen una limitación enorme para el desarrollo especialmente equilibrado, para el programa social, cultural y político y para la integración nacional. La dinámica de los fenómenos económicos y sociales comprometen condiciones en el equipamiento, de tal manera que hagan posible un alto nivel de movilidad y adaptabilidad a la exigencia de los cambios. Dado lo anterior, las deficiencias de equipamiento comunitario son un síntoma de las condiciones generales de subdesarrollo económico y retraso social. En cierto sentido representan un elemento de la relación circular de la pobreza. Por un lado, limitan las posibilidades del crecimiento y por otro, son consecuencia del bajo nivel de desarrollo alcanzado.

Y agregan... "Por tanto, la solución de las deficiencias de equipamiento no puede estar desligado de la política general de desarrollo: debe formar parte de la política de inversiones y de financiamiento sectorial y regional"

Pero si bien, poner remedio a las actuales deficiencias, constituye una tarea de enormes proporciones, el procurar que el desarrollo urbano crezca armoniosamente planificado a través de los planes de viviendas y obras públicas considerando un adecuado equipamiento plantea la obligación de resolverlo del cual nuestros gobernantes no pueden estar ausentes y en especial deben procurar que el sector privado intervenga aportando sus capacidades. Para ello, será necesario atraerlo por medio de alicientes que compatibilicen los riesgos que este tipo de inversión significa.

De acuerdo con lo anterior, se esbozarán algunas proposiciones destinadas a remediar la situación de olvido planteada para la construcción no habitacional. No se considerarán trabas que son comunes a toda la actividad constructora, como son la continuidad de trabajo, inamovilidad de empleados y obreros, falta de reglas del juego, etc. etc. que no es del caso analizar en este trabajo.

- a) Es necesario adecuar la estadística para conocer exactamente la situación existente y poder controlar a través de ella su desarrollo futuro.

- b) Incorporar el equipamiento urbano, en forma integral, a los planes de vivienda y analizar las deficiencias existentes en los actuales centros urbanos y comunidades rurales.
- c) Dar plena vigencia al concepto de ocupación plena de los recursos existentes a través de una edificación equilibrada de edificios no habitacionales, que poseen el doble mérito de ocupar los recursos humanos, materiales y empresariales no comprometidos en los planes de vivienda y obras públicas y que tradicionalmente han acusado un excedente en su capacidad instalada. Por otra parte, permite emplear mano de obra especializada y materiales que, la política de austeridad y reducción de standards habitacionales de los actuales planes habitacionales, han dejado marginados.
- d) Es conveniente que se creen alicientes para atraer a los empresarios e inversionistas privados a este campo de actividades. Al respecto serían de conveniencia las medidas que se enumeran a continuación:

I.- Liberación de Contribuciones.- Esta medida ya ha sido tomada anteriormente, constituyendo un pleno éxito. Se podría fijar el plazo de la exención de acuerdo al objetivo que se persiga y a la deficiencia que se detecte en los diversos tipos de edificación. Además, está numéricamente comprobado que lo que el Estado deja de percibir por este concepto lo recupera con creces por la movilización a escala nacional de los recursos que la actividad constructora genera y que el fisco grava a través de diversos impuestos.

II.- Liberación de las rentas de arrendamiento.

Si bien parece muy discutible la conveniencia del control de las rentas de arrendamiento del sector viviendas, cuya única justificación debe encontrarse en el fin social que ésta cumple y su aguda escasez, en el sector de equipamiento comercial constituye un freno al interés del inversionista que es necesario levantar.

III.- Adecuado monto de los impuestos y oportunidad de su pago.-

El ex Ministro de Obras Públicas y Vivienda Sr. Modesto Collados llamó, años atrás, al valor sumado de los permisos municipales e impuestos que era ne-

cesario pagar antes de iniciada una construcción "los impuestos a las intenciones de construir", los que en ese entonces representaban alrededor de un 5% del costo de edificación. Estos impuestos y derechos, después de haber sido rebajados, han alcanzado nuevamente cifras que constituyen "impuestos a las intenciones" y están sobre el 7% del costo de la edificación. De allí que, es necesario revisar la legitimidad y conveniencia de ellos. Sobre todo si se consideran los efectos contrarios que ellos producen en el ánimo de los inversionistas, más aún cuando el desembolso debe hacerse antes de emprezar la construcción. En este sentido, es que debe procurarse que ellos puedan ser pagados dentro de los plazos de ejecución de las obras.

#### IV.- Proporcionar financiamiento.-

Debiera dictarse el reglamento para que los Bancos Hipotecarios pudieran, de acuerdo a la ley que los autorizó, hacer préstamos hipotecarios en términos reajustables. En el caso que nos ocupa, préstamos a mediano plazo (5 años) destinados a financiar este tipo de edificación y endosables al comprador hasta el término de su plazo de amortización, constituirían un poderoso incentivo.

#### 5.- Plan de Desarrollo Turístico encauzado a la construcción de alojamientos de turismo en hoteles y moteles.

El déficit de edificación destinada a este rubro es notorio, y ha ido agravándose en los últimos años, por no haberse iniciado la construcción de hoteles en algunas ciudades que todavía no cuentan con ningún establecimiento que pueda llevar este nombre y no se ha empezado a contruir los alojamientos en base a Moteles destinados al turismo, especialmente en los lugares con condiciones para este fin.

Las condiciones del país para desarrollar la Industria Turística Nacional o Internacional, son muy favorables en muchos sentidos, más ahora en que los elementos básicos están listos, como ser: caminos y aeródromos, faltando los alojamientos necesarios y la política de fomento de esta actividad.

En el Turismo Nacional dedicado al esparcimiento, vacaciones, y conocimiento del país por sus ciudadanos, el déficit de alojamientos se está agravando, principalmente



en la zona central (playa), que no está en condiciones de absorber la demanda de alojamientos decentes, especialmente en la época de verano (vacaciones), haciéndose urgente la construcción destinada a este fin, que debe combinarse con una política de turismo Internacional de manera de servir a ambas.

En la zona sur, el déficit es grave, al haberse terminado la carretera Panamericana y los aeródromos de Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Ancud y Punta Arenas, que permite el fácil acceso a la zona por carretera o por aire. Falta el desarrollo de acceso y movilización marítima.

Esta zona va a sufrir en el año próximo más presión de alojamiento de turismo internacional, con la pavimentación del camino de Puerto Varas a Petrohué (ruta Internacional a Argentina) y la apertura del nuevo camino Internacional de Osorno a Bariloche por Puyehue, con un total de 248 Km. entre ambas ciudades, por una ruta de primera clase, en actual pavimentación, lo que permitirá movilizarse entre ambas ciudades en tres o cuatro horas.

La zona norte con sus playas y clima cálido está destinada a absorber gran cantidad de turistas nacionales e internacionales con su fácil acceso, ya terminado, de la carretera Panamericana, anexa a las playas, especialmente en el Norte Chico.

En estas condiciones se presenta como proposición para este despegue turístico del país dos líneas de acción:

A) Legislación especial para ejecutar las inversiones necesarias a través de la iniciativa y capital privado y

B) Plan básico de construcciones necesarias por zona.

A) Legislación Especial:

Es necesaria una legislación a través de una Ley de Turismo y su Reglamento, que permita la inversión de capitales privados, nacionales y extranjeros en esta actividad. En esta Ley debería darse al capital nacional y extranjero condiciones de inversión liberándolo de Impuestos por algunos años, y tarifas acorde con el servicio que prestan los establecimientos, haciendo una distinción entre los que están destinados exclusivamente a un turismo nacional y los que reciben turismo internacional. Liberación de Derechos

de Importación para materiales, equipo y elementos, especialmente de movilización, terrestre, aérea o marítima, destinadas al turismo. Facilidades legales para la adquisición de terrenos, Fondos especiales para realizar la propaganda internacional necesaria para atraer los turistas extranjeros, especialmente de los países latino-americanos. Movilización del gran potencial interno de turismo nacional, organizando el uso de las vacaciones de empleados y obreros, de manera de evitar la demanda de un sólo mes (Febrero), como se produce actualmente.

B) Plan Básico de Construcciones:

Se ha esbozado un plan de desarrollo o despegue, dividiendo el país en tres zonas turísticas; Central, Norte y Sur, en base a la construcción de Hoteles y Moteles, (más los anexos de éstos como: camping, Hostería, Restaurant, etc.)

Los Hoteles estarían ubicados preferentemente en las ciudades que tuvieran condiciones turísticas propias o que sirvieran como base indispensable de distribución del turismo.

Los Moteles estarían ubicados principalmente en los lugares de atracción turística y en los puntos indispensables como alojamientos anexos a vías de tráfico.

La capacidad de los Hoteles se ha estimado en esta primera etapa de 50 a 200 camas para c/u. y de los Moteles de 30 a 100 camas.

Con este plan se podría tener funcionando a corto plazo una verdadera red de alojamientos en todo el país, con una inversión relativamente baja en base a muchos establecimientos bien ubicados, y de un nivel medio, pero con todas las comodidades y servicios necesarios para satisfacer ampliamente el turismo nacional y poder satisfacer sin lujos ni derroches innecesarios el turismo Internacional.

Zona Central

- a) Construcción de 5.000 camas a 20 m<sup>2</sup>. por cama  
(Hoteles) = 100.000 m<sup>2</sup>
- b) Construcción de 5.000 camas a 10 m<sup>2</sup>. por cama  
(Moteles) = 50.000 m<sup>2</sup>

Zona Norte

- a) Construcción de 1.000 camas a 20 m2.por cama  
(Hoteles) = 20.000 m2
- b) Construcción de 3.000 camas a 10 m2.por cama  
(Moteles) = 30.000 m2

Zona Sur

- a) Construcción de 3.000 camas a 20 m2.por cama  
(Hoteles) = 60.000 m2
- b) Construcción de 5.000 camas a 10 m2.por cama  
(Moteles) = 50.000 m2

Total Superficie Edificada . . . . . 310.000 m2

(Equivalente a aproximadamente 5.000 viviendas económicas)

El Detalle de los Establecimientos Hoteleros podría ser el siguiente:

Hoteles:

10	de	200	camas	por	4.000	m2.	=	40.000	m2.		
10	de	150	camas	por	3.000	m2.	=	30.000	m2.		
30	de	100	camas	por	2.000	m2.	=	60.000	m2.		
50	de	50	camas	por	1.000	m2.	=	<u>50.000</u>	<u>m2.</u>		
Total :								100	Hoteles	180.000	m2.

Moteles:

50	de	100	camas	por	1.000	m2.	=	50.000	m2.			
50	de	70	camas	por	700	m2.	=	35.000	m2.			
60	de	50	camas	por	500	m2.	=	30.000	m2.			
50	de	30	camas	por	300	m2.	=	<u>15.000</u>	<u>m2.</u>			
Total:								210	Moteles	con	130.000	m2.

O sea un total de 310 Establecimientos Hoteleros.

Con esta distribución y superficie edificada se podría contar en un plazo de uno a dos años con aproximadamente un total de 100 Hoteles y 210 Moteles, distribuidos en todo el país.

Inversión Necesaria:

180.000 m2. en Hoteles por E° 1.000 m2.	E° 180.000.000.-
100 Terrenos con una inversión de	10.000.000.-
130.000 m2. en Moteles a E° 700.- m2.	91.000.000.-
210 Terrenos con una inversión de	<u>9.000.000.-</u>
Total Inversión E° 290.000.000.-	

(Equivalente a aproximadamente US\$ 40.000.000.-)

Si se calcula una ocupación de **sólo un 50%** anual, con el plan esbozado se podría obtener un movimiento turístico de aproximadamente 4.000.000 de alojamientos anuales, con un volumen de rendimiento bruto de aproximadamente E° 140.000.000.- (equivalente aproximadamente a US\$ ----- 20.000.000.- anuales).

Estamos realmente ante una posibilidad de desarrollo de una Industria Turística de importancia, si se comparan las cifras esbozadas, con los ingresos que obtienen otros países con el Turismo. Se puede pensar que esta Industria puede fácilmente en un plan sostenido de desarrollo de tres a cinco años llegar a producir al país los ingresos que pueden llegar a US\$ 100.000.000.- anuales.

6.- Consideraciones Finales.-

En este trabajo deberían haberse fijado las metas que debe alcanzar la construcción no habitacional con respecto a los otros rubros de edificación, sin embargo, la carencia de información a que hacíamos mención en la introducción, no permite una conclusión de ese tipo. Sin embargo, se puede afirmar que existe una situación deficitaria, que ha sido estudiada parcialmente por don Raúl Varela en su estudio "Inversión Pública en Infraestructura en el rubro Arquitectura", pero las necesidades de equipamiento, si bien han sido planteadas, no han sido nunca evaluadas en cifras,

y es quí donde la iniciativa privada tiene su mayor campo de acción, y es hacia allí donde debe movilizar sus capacidades imaginativas y de organización, debiendo contar para ello con una adecuada política de incentivos, como ya se planteó anteriormente.

No hay que olvidar, por otra parte, que en los países como el nuestro, a medida que se incrementa su desarrollo y se pasa de una sociedad agrícola a una industrial y comercial, la multiplicación y complejidad de las urbes, hacen que sus servicios y equipamiento exijan facilidades cada vez mayores y planteadas en terrenos de varias veces lo existente.

Para finalizar, se presentarán algunas de las conclusiones del estudio del Sr. Raúl Varela, que se mencionó anteriormente. Aún cuando, dichas conclusiones sólo se refieren a una parte de la que constituye la edificación no habitacional, podrán servir de pauta para mostrar la magnitud del déficit a que hacemos referencia.

a) Construcciones Escolares.

"Todo parece indicar que el país necesita para absorber el déficit de aulas escolares para 1971, tarea indispensable para no frustrar o entorpecer seriamente el Plan Educativo en marcha, que los fondos de que debe disponer la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos y la Dirección de Arquitectura del M.O.P., se dupliquen o tripliquen según el caso".

b) Construcciones Carcelarias.

"Parecería prudente abordar este problema mediante un sólo Plan Nacional que significara una inversión anual no inferior a los E° 25.000.000.- para obtener a un plazo breve una solución, aunque parcial a un problema que no podemos seguir postergando por mucho tiempo".

c) Construcciones de Carabineros.

"La seguridad interior merece, sin duda alguna, toda nuestra atención y el país debe atender de manera preferente a instalar en forma digna y compatible con sus delicadas funciones a este cuerpo que todos consideramos orgullo nacional. Para ello sería necesario construir 242.682 m2. con una inversión de E° 121.341.000.-"

d) Construcciones Hospitalarias.

"Los déficits parciales anotados para cada zona y el costo en escudos supuesto para cada m<sup>2</sup>., indican que para absorber el déficit en este rubro, se necesita una inversión de E° 493.450.000.- del año 1965, inversión que debe aumentarse en 15% por concepto de terreno urbanizado y 10% por capítulo de equipamiento".

## CUADRO Nº 1

EDIFICACION NO HABITACIONAL

M2.

	<u>SECTOR PRIVADO</u>		<u>SECTOR PUBLICO</u>		<u>TOTAL</u>		Total
	Comercio e Industria	Otros * * Destinos	Comercio e Industria	Otros * * Destinos	Comercio e Industria	Otros * * Destinos	
1960	181.971	51.861	10.605	115.301	192.576	167.162	359.738
1961	259.910	45.102	14.298	181.721	274.208	226.823	501.031
1962	261.181	63.065	11.244	170.538	272.425	233.603	506.028
1963	311.750	67.266	9.056	123.199	320.806	190.465	511.271
1964	367.635	58.742	15.330	106.407	382.965	165.149	548.114
1965	329.781	57.333	17.524	261.758	347.305	319.091	693.396
1966	265.528	70.285	24.798	147.864	290.326	218.149	508.475
1967 (En Nov.)	329.018	47.700	10.276	213.531	339.294	261.231	600.525

( \* ) Datos para 60 comunas. Fuente : Dirección de Estadísticas y Censos (D.E.C.).

( \* \* ) Incluye : Escuelas, Hospitales, Cárceles, Policlínicos, Estadios, Iglesias, etc.

CUADRO Nº 2M2. EDIFICACION NO HABITACIONAL

	<u>Sector Público</u>	<u>Sector Privado</u>	<u>Totales</u>
1960	162.000	233.000	395.000
1961	250.000	341.000	591.000
1962	220.000	343.000	563.000
1963	174.000	404.000	578.000
1964	153.000	460.000	613.000
1965	349.000	448.000	797.000
1966	219.000	361.000	580.000
1967	137.000	246.000	383.000

Fuente : I C H A





## C U A D R O N O. 4

Construcción de la Dirección de Arquitectura  
1961 - 1967

M2. estimados

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
1.- Edificios escolares	10.375.8	7.910.3	5.730.0	11.949.6	10.561.6	8.234.7	5.875.0
2.- Edificios de Gobierno	5.252.0	3.734.7	4.969.7	4.015.2	5.423.3	7.041.4	4.277.5
3.- Carabineros e Investigaciones	4.399.4	1.196.0	2.091.1	3.145.9	2.189.7	3.476.9	4.200.0
4.- Edificios de Justicia	830.2	1.394.1	554.8	1.202.4	1.773.8	1.864.4	1.542.5
5.- Deportes	2.321.8	4.784.1	1.527.9	2.640.2	4.541.4	1.242.0	2.805.0
6.- Bomberos	120.2	1.102.3	407.8	734.0	1.091.2	--	1.045.0
7.- Varios	3.276.3	3.477.9	5.226.5	3.924.7	6.015.0	3.267.0	700.0
8.- Obras Menores	--	1.079.3	56.5	--	--	--	2.292.0
Total (1)	26.588.8	23.379.1	20.565.0	27.610.0	31,595.7	25.126.0	22.737.0

Fuente: Cifras M.O.P., elaboradas por Depto. Estudios C.Ch.C.

(1) Los totales han sido redondeados.

CAPITULO IVLAS EMPRESAS DE OBRAS PUBLICASI.- ASPECTO HISTORICO

Un análisis exhaustivo del desenvolvimiento de la infraestructura nacional - caminos, puentes, obras de regadío, puertos, etc. - obligaría en muy importante medida a seguir paso a paso la historia del desarrollo socioeconómico del país. En efecto, la fundación de las primeras ciudades, la incorporación al cultivo de las zonas que las rodeaban y luego de otras más distantes, la explotación minera, el comercio interior y exterior, e incluso la estructuración misma de Chile como una unidad, se han ido apoyando fundamentalmente en la existencia, o la creación progresiva, de su infraestructura.

Ha sido un proceso lento al principio, más rápido después, pero que dista aún hoy de lo que podría delineararse como su meta.

Para medirlo en su verdadero alcance habría que estudiar a fondo, por ejemplo, lo que significaron, para la región central el puerto de Valparaíso, para la cuenca del Bío-Bío el de Talcahuano, los avances que trajo la vía férrea entre Santiago y Valparaíso y su prolongación a la República Argentina.

Más revelador, quizá, sería un análisis en profundidad del aporte que representó, para la zona sur del territorio, la extensión del ferrocarril y de la carretera longitudinales. Vastas regiones agrícolas pasaron del horizonte restringido de un cultivo poco más que doméstico, a la perspectiva estimulante de un mercado nacional. Pueblos y comunidades que hasta entonces habían vivido no sólo a kilómetros sino también a años de distancia del resto del país, ingresaron de hecho en él y en su época, y vieron abrirse ante sí la posibilidad de un mayor contacto humano, social y cultural. Al mismo tiempo, ello significó la comprensión, el aprendizaje y en seguida la puesta en práctica de nuevas técnicas, a la vez que la incorporación de nuevas capacidades humanas a la vida activa del país. Comenzó a tener sentido instalar en aquellas zonas industrias de cierta envergadura, que antes resultaban utópicas partiendo del condicionamiento forzoso de un consumo restringido por falta de comunicaciones con el resto del territorio.

Este ejemplo podría detallarse y ampliarse con infinidad de casos específicos. Y lo que reviste mucho mayor importancia - podría también extenderse, en variable escala, a la función que históricamente ha ido cumpliendo la infraestructura en el desarrollo regional.

Así, usando un recurso que suele emplear la propaganda comercial, podría hablarse del "antes" y el "después". De la minería del Norte Grande antes de establecerse el puerto de Antofagasta y después. De la vida económica y social de Punta Arenas antes y después de construirse su aeropuerto. De la zona central antes y después de materializarse los programas de electrificación. De la región agrícola de Santiago antes y después de que el Embalse del Yeso entrara en funciones.

Paralelamente a este proceso, y en razón de la complejidad creciente de las exigencias, la empresa privada de Chile ha desarrollado también una capacidad empresarial cada vez mayor en el rubro de Obras Públicas, respondiendo con ello a los requerimientos del Estado y a la imperiosa necesidad de solucionar, aunque no en su totalidad, el déficit de infraestructura. Para captar la trascendencia del proceso baste decir que las grandes obras de infraestructura, que comenzaron a realizarse en el siglo pasado y representaron cuantiosas inversiones, estuvieron en un comienzo principal y casi exclusivamente a cargo de empresas extranjeras. Es significativo recordar que en los últimos 25 años, el número de empresas nacionales de primera categoría se ha quintuplicado a medida que lo exigía la demanda.

Así, un balance del desenvolvimiento histórico de nuestras Obras Públicas arroja importantes resultados positivos.

Desde luego, el ya señalado; incremento cuantitativo de las empresas. A él habría que añadir, sin embargo, otro aspecto fundamental, y es el progreso cualitativo de las mismas. En efecto, durante los últimos años el perfeccionamiento de los profesionales, técnicos y obreros especializados chilenos les ha permitido abordar las obras de especificaciones más complejas, lo que constituye un motivo de orgullo para la empresa privada nacional, que ha ejecutado todas las obras de infraestructura durante los últimos treinta años.

La Carretera Panamericana, el Embalse de La Paloma, los aeropuertos de Pudahuel y Carriel Sur, el puente sobre el Bío-Bío y el puerto de Arica constituyen

sólo algunos ejemplos sobresalientes de proyectos ambiciosos, de considerable envergadura, realizados por empresas nacionales con intachable eficiencia y con enormes beneficios de toda índole para el país.

Esta vasta capacidad empresarial - conviene insistir - se ha ido organizando en un plazo históricamente breve: no más de veinticinco años.

A lo largo de ellos ha podido constituirse la parta quizá más considerable del patrimonio nacional de infraestructura. En forma simultánea - y como respuesta a la complejidad creciente de las exigencias que imponían los planes de desarrollo - se ha formado también un patrimonio empresarial de grandes dimensiones, estimable, para las solas empresas de primera categoría, en alrededor de E° 200 millones por concepto de capital de trabajo, y aproximadamente cincuenta millones de dólares en maquinarias y equipos.

Lo antes expuesto indica un recorrido satisfactorio. No puede, sin embargo, considerarse como definitivo. El patrimonio nacional de infraestructura está lejos de responder a las necesidades actuales de Chile, y mucho más lejos de ofrecer canales ágiles, eficientes y adecuados para los proyectos de desarrollo trazados hacia el futuro.

Faltan en grado serio tranques, canales y obras de regadío para impulsar la agricultura. Los edificios públicos, cárceles, escuelas y hospitales son insuficientes en número y en calidad.

De Puerto Montt al sur hay una vastísima región que sobrevive en condiciones a veces trágicas de aislamiento. Casi no existen caminos, los puertos y aeropuertos son del todo insuficientes, y se da a menudo el caso de que para comunicarse entre un punto y otro de dichas zonas - aun cuando la distancia sea escasa - es preciso pasar por territorio argentino.

Otro tanto puede afirmarse de muchas comarcas situadas en el resto del país, y que carecen de vías laterales de acceso, o las ven interrumpidas junto con iniciarse la temporada de lluvias. La integración a que aspiran las naciones del continente plantea, y planteará cada vez con mayor énfasis, nuevas exigencias en materia de carreteras, puertos, aeródromos.

Iguales problemas surgirán en el esbozo de cualquier política ambiciosa para promover el turismo, que en tantas naciones ha demostrado ser una valiosa fuente de ingreso e intercambio.

Ello sin hablar de aspectos tan fundamentales para la vida normal de la comunidad como las obras sanitarias, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, rubros en los cuales también se registran déficit considerables.

En síntesis, el volumen de lo realizado y el progreso en la capacitación técnica, empresarial y humana, son considerables, pero no lo es menos lo que resta para que Chile se dote de una infraestructura adecuada a su realidad presente y a sus aspiraciones futuras.

## II.- SITUACION ACTUAL

Para poder formarse - aun cuando sólo sea a muy grandes rasgos - una visión clara de cuál es la situación actual del país en materia de infraestructura, conviene enfocarla desde dos ángulos diferentes: primero, el de las necesidades nacionales, y segundo, el de las posibilidades de que disponen las empresas constructoras a fin de satisfacerlas realizando las nuevas obras que se requieran.

Plantearemos, pues, ante todo las necesidades que existen en los principales rubros de este campo.

En Riego, el déficit de producción agropecuaria registrado durante 1967 fué de un 47%, con un monto en escudos del orden de los 4.400 millones. La situación podría haber sido más grave todavía si no se hubiera puesto en funcionamiento el Embalse del Yeso, que permitió encarar con éxito la sequía que afectó a la región agrícola de Santiago. El embalse permitió, en un solo año, recuperar en producción la totalidad de los fondos que se invirtieron para construirlo. Es un ejemplo elocuente.

Más elocuente aún es la proyección de las cifras actuales hacia el futuro: si no hubiera cambios sustanciales, Chile llegaría al año 1991 con un déficit que lo obligaría a destinar aproximadamente 890 millones de dólares para satisfacer las necesidades alimentarias de su población recurriendo al mercado externo.

En Vialidad la situación no es mucho mejor. La red caminera cuenta hoy día con un kilometraje total de 57.200, de los cuales 3.130 están pavimentados con hormigón y 3.530 con asfalto. Por otra parte, el tráfico de carreteras aumenta entre un 7 y un 8 por ciento anual: es decir, se duplica cada nueve años. Si se considera la influencia de otros factores - integración, aumento del turismo, nuevas industrias, etc. - no es exagerado suponer que podría llegar a triplicarse en el curso de once años.

Visto desde otro ángulo, el estado vial de nuestro país podría resumirse con una cifra elocuente: existe un kilómetro de carretera por cada 13 kilómetros cuadrados de superficie, mientras España dispone de 1 km. por cada 6 km.<sup>2</sup>; Estados Unidos uno por cada 2 km.<sup>2</sup>; y Francia, Gran Bretaña y Holanda - entre otras naciones europeas - sobrepasan el kilómetro por kilómetro cuadrado.

Tan elocuentes como las expresiones numéricas son las crecientes congestiones y accidentes de tránsito, y el problema que significa un país que sólo cuenta con una vía de transporte longitudinal, que ya se ha interrumpido en varias ocasiones con graves consecuencias.

No menos serias son las congestiones que se producen, a inmenso costo, en los puertos chilenos. Ellos fueron concebidos sobre la base del transbordo de mercaderías y pasajeros de los barcos al ferrocarril. No se han adecuado a la cada vez mayor participación del transporte caminero. Sus instalaciones son insuficientes no sólo en cuanto a capacidad de pozas y muelles, sino también, y en forma muy importante, en lo que se refiere a sitios de almacenamiento para las mercaderías.

Aquí, de nuevo, la política de integración latinoamericana - tan deseable por tantos conceptos - someterá a la infraestructura nacional a demandas que no se encuentra en situación de enfrentar.

Muy similar es el problema que afecta a los aeropuertos, en una época que se caracteriza por la verdadera explosión de las comunicaciones aéreas. En Chile, el tráfico nacional de pasajeros subió, entre los años 1966 y 1967, de 250.000 a 500.000, y el internacional pasaba en el mismo período de 130.000 a 300.000. En cuanto a la carga aérea, las cifras son de 20.000 y 100.000 toneladas, respectivamente.

Problemas similares se plantean en los demás rubros de la infraestructura. El ambicioso programa educacional puesto en marcha en el último período está demostrando la insuficiencia de locales. Las construcciones carcelarias no sólo son defectuosas y a veces insalubre, sino también perjudiciales para la presunta rehabilitación de los delincuentes. Muchas localidades del país enfrentan, a mayor o menor plazo, una gravísima crisis en el abastecimiento de agua potable y otras obras sanitarias. En estos dos solos rubros, el déficit de abastecimiento - en cantidad y en áreas servidas - es del orden del 40%, y afecta en especial a los grandes centros urbanos. Similar es la situación en materia de alcantarillado, hospitales y edificios para oficinas públicas, carabineros, etc.

El panorama general, de acuerdo con un estudio realizado recientemente por la Cámara Chilena de la Construcción, exige la pronta puesta en marcha de un vasto plan de inversiones en infraestructura. (+) Lo contrario equivaldría a condenar a Chile a un progresivo estancamiento de su desarrollo.

Cuál es la situación de las empresas constructoras ante tales requerimientos?

Gracias a la adquisición de maquinarias, a las mejoras introducidas en el campo de la especialización de ingenieros, técnicos y obreros, y a un alto grado de perfeccionamiento en sus organizaciones, estas empresas están, hoy día, en condiciones de realizar obras que podrían calcularse en unos \$ 900 millones por año. La ejecución efectiva no alcanza al 50% de ese monto.

Durante los últimos años, y con fuerte gradiente, han ido reduciéndose las contrataciones por parte del Estado, único promotor de esta línea de construcción.

Esto plantea el riesgo de que la actual capacidad empresarial sufra quebrantos irreparables. Desde luego, la disminución de obras significa que las firmas contratistas deben reducir su personal o conservarlo a un costo sólo transitoriamente sostenible. En el primer caso, la migración laboral supone la pérdida para la actividad de trabajadores que han logrado especializarse en un tipo de labores altamente mecanizadas, y que con dificultad podrán encontrar ocupaciones equivalentes.

(+) Se acompaña anexo sobre El Déficit de Infraestructura en el País.



Además, la insuficiencia de fondos para infraestructura provoca un ajuste de los planes de los contratos, de modo que, para evitar que paraliquen las obras en ejecución, las empresas deben invertir más de lo que la Dirección General puede cancelarles. Ello representa para el contratista fuertes demandas de arrastre, que lo obligan a recurrir al crédito, con el consiguiente aumento de los costos. Por otra parte, la posibilidad de obtener créditos es remota, costosa e insegura, pues para dichos efectos, la actividad constructora de obras públicas no se considera productiva.

En cuanto a las propuestas con financiamiento de organizaciones internacionales, y a las que concurren empresas extranjeras, el costo de las garantías que se exigen es extremadamente alto, hasta el punto de que es casi imposible enfrentarlos con los recursos del sistema bancario. Así, las empresas extranjeras que intervienen en este tipo de propuestas se encuentran en una situación de privilegio, ya que para ellas la obtención de las referidas garantías es ampliamente posible y mucho menos onerosa.

### III.- PERSPECTIVAS

El estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción plantea la necesidad de un incremento en las obras de infraestructura, para que éstas permitan al país resolver los problemas a que hoy día se ve enfrentado y encarar las perspectivas de un desarrollo tan urgente como imprescindible.

Resumido en cifras de inversión, dicho estudio arroja el siguiente cuadro en los diversos rubros:

<u>INVERSION</u> (En millones de escudos 1967)					
Años:	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>68/67</u>	<u>1969</u>	<u>69/68</u>
RIEGO	64	165	2,58	180	1,09
VIALIDAD	351(+)	443	1,26	524	1,18
PUERTOS	41	65	1,56	65	1,-
AEROPUERTOS	43	50	1,16	46	0,92
OBRAS SANITARIAS	64,5(+)	150	2,42	150	1,-
ARQUITECTURA	34(++)	77	2,26	77	1,-

(+) Incluyen gastos de mantención, conservación y explotación.

(++) No incluye Establecimientos Educativos ni Hospitalarios.

O sea, se consulta un aumento de 59% en las inversiones para estos rubros con respecto a las de 1967. Entre los años 1968 y 1969, el aumento es de sólo 12%. Si se calcula la tasa media acumulativa anual para el período 1967-1969, se llega a la cifra de 28%, que se confirma en los años siguientes.

El mismo estudio demuestra que tal monto de inversiones es el que se requiere para la plena materialización de las metas de desarrollo establecidas por la Oficina de Planificación Nacional.

Por otra parte, una política como la delineada redundaría en un aumento neto de 14.000 nuevos empleos, una vez cubierto el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo en el sector construcción. Esta cifra de nuevos empleos representa el 45% de la población desocupada en construcción en el curso de 1966.

La continuidad de trabajo que así se produciría, permitiría mantener en pié la organización empresarial existente, cuya capacidad se ha demostrado tanto en la materialización de los proyectos ordinarios de infraestructura como en situaciones de emergencia: sismos, temporales, accidentes, etc.

Sólo algunas medidas adicionales a las ya señaladas serían suficientes para que - unidas a un refuerzo de las inversiones en concordancia con los planes de desarrollo - el sector Obras Públicas hiciera a la economía general un aporte creador y positivo. Entre estas medidas cabe indicar la disminución o eliminación de tasas aduaneras para maquinaria y equipo destinados a ejecutar obras públicas, como se ha hecho en otros países.

Una alternativa a esta facultad sería la de internar equipo en forma temporal.

En síntesis, y resumiendo los principales conceptos de este informe, es preciso insistir en: 1°) Las empresas constructoras de Obras Públicas tienen ya formado un importante patrimonio, que representa la inversión de grandes capitales y la acumulación de experiencia, organización y capacidad técnica; 2°) Dichas empresas han demostrado en la práctica la eficiencia y responsabilidad que caracterizan a la iniciativa privada; 3°) No sólo han formado personal especializado, sino que, en períodos de crisis de duración limitada, lo mantienen en sus organizaciones sin costo adicional para el Estado; 4°) Lo más importante que se requiere para que esta estructura se mantenga y opere es la continuidad de trabajo; 5°) Esta continuidad se conjuga con un interés nacional urgente: el de incrementar la infraestructura del país, sin la cual el desarrollo de los demás sectores de la economía sería ilusorio.

A N E X OINFRAESTRUCTURA NACIONAL

La Cámara Chilena de la Construcción ha observado con creciente inquietud el distanciamiento que iba produciéndose entre las metas asignadas para la infraestructura del país en el Plan Decenal de Desarrollo y las cifras reales de inversión. Esto la movió a crear una Comisión Especial, encargada de estudiar a fondo el problema de las Obras Públicas nacionales, Comisión que presidió el ingeniero don Alberto Figueroa y que integraron, además, los mejores especialistas que la institución posee en estas materias.

Después de seis meses de intenso trabajo, para el cual se contó con los servicios profesionales de alrededor de treinta ingenieros civiles y economistas, como también de la firma CADE, pudo darse término al presente estudio, que la Cámara de la Construcción ofrece como un serio, documentado y positivo aporte al progreso de Chile.

Las amplias materias que él abarca se han enfocado desde dos ángulos distintos: primero, el estudio exhaustivo, técnico y económico, de cada uno de los sectores de la infraestructura; y segundo, el análisis completo de la inversión en ella, desde el punto de vista de la economía general del país, considerando, por una parte, su significación dentro del Plan Decenal de Desarrollo, y por otra los problemas que derivarían de cualesquiera distorsiones que pudiesen producirse entre la realidad y dicho plan.

A manera de introducción se presentará en seguida un breve resumen de los aspectos más importantes que este trabajo comprende, y que permitirán formarse una noción de su significado y alcances.

Sector Riego. La demanda agropecuaria calculada para el año 1991 asciende a la suma de 9.430 millones de escudos<sup>1</sup>. El déficit de producción en el curso de 1967 fue del 47%, equivalente a 4.400 millones de escudos. Tales cifras significan que en 1991 sería necesario destinar 890 millones de dólares para abastecer a Chile de alimentos a través del mercado externo.

---

1. Estos escudos, y los que a continuación se mencionan, están considerados con el poder adquisitivo equivalente al del año 1967.

La meta que el presente estudio se propone consiste en aumentar la producción agropecuaria nacional, de tal manera que ella iguale --para el referido año 1991-- a la demanda interna.

Conviene recordar algunos datos significativos: De la superficie total del país, o sea 757.000 km<sup>2</sup>, hay 502.000 km<sup>2</sup> que corresponden a tierras estériles. Queda, por consiguiente, una diferencia aprovechable de 255.000 km<sup>2</sup>, de los cuales 118.000 son forestales y 137.000 agrícolas. Estos últimos se descomponen, a su vez, en 83.000 km<sup>2</sup> de praderas y 54.000 km<sup>2</sup> arables.

Dicho en otras palabras, la superficie arable de Chile representa un 7% de la superficie total.

Ahora bien, el análisis realizado por la Cámara Chilena de la Construcción parte de la base de que hacia el sur del paralelo 39 --que corresponde aproximadamente a la zona de Pitrufquén-- no se necesita riego artificial. Vale decir, desde el río Toltén al sur existen 14.000 km<sup>2</sup> que no requerirían sino el regadío natural. Desde esa región al norte, en cambio, se encuentran 40.000 km<sup>2</sup> para cuya explotación más adecuada es preciso estudiar nuevas obras de ingeniería. Son los cuatro millones de hectáreas a que se alude en los diversos análisis sobre las posibilidades agrícolas de nuestro país que se han dado a conocer.

De estos cuatro millones de hectáreas hay que descartar un millón y medio, por corresponder a terrenos ondulados o de riego abiertamente antieconómico --al menos dentro de las circunstancias previsibles para los próximos veinte años--, quedando una superficie susceptible de regar que alcanza a dos millones y medio de hectáreas. Conviene hacer notar que esta cifra equivale a poco más del 3% de nuestro territorio.

Ahora bien, de la cantidad mencionada, 1.100.000 hectáreas cuentan actualmente con riego; hay otras 865.000 con riego eventual; y sin riego permanecen 535.000.

El estudio ha partido de la base de que la agricultura de riego aporta el 60% de la producción agropecuaria nacional, y que esta proporción se mantendrá en los años venideros. Ello significaría que de los 9.430 millones de escudos de demanda agropecuaria a previstos para

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

1991, la agricultura de riego deberá producir 5.659 millones de escudos (siempre expresados en moneda de 1967).

En cuanto a rendimientos se refiere, conviene recordar que el año que se ha tomado como base --1961-- fue de E° 1.200 por hectárea, en la misma moneda. Para el año 1991 se ha establecido un rendimiento de E° 3.000 por hectárea. Es decir, se ha supuesto un aumento considerable, tanto debido a los mejoramientos que introduzca la técnica como a la aplicación de cultivos más remunerativos. Finalmente, en cuanto a las nuevas tierras regadas, se les asigna un rendimiento de sólo E° 2.200 por hectárea, en atención a que ellas demoran un lapso considerable antes de entrar en régimen.

Se tiene, entonces, que de los 5.659 millones de escudos que debe aportar la agricultura de riego, 3.300 millones serán aportados por aquellas que actualmente se encuentran en riego --E° 3.300 sobre 1.100 hectáreas--, y los 2.359 restantes por las que se incorporen y las que en la actualidad se consideran de riego eventual. Con el rendimiento indicado para este caso --E° 2.200 por hectárea--, se llega a una necesidad de 1.067.000 hectáreas. A ellas deben restarse aproximadamente 267.000 hectáreas, que corresponden al supuesto de esa cantidad (alrededor de 1/3) equivalga a pleno riego en las actuales superficies con riego eventual.

En consecuencia, se necesitan 800.000 nuevas hectáreas de riego. Como se estima que las tierras deben estar empezando a regarse ocho años antes de entrar en régimen, debe considerarse que este hectaraje deberá estar regado el año 1983, lo cual significa que se dispone de un plazo de dieciséis años. Vale decir, que deben regarse a razón de 50.000 hectáreas por año.

El costo del riego por hectárea se estima en E° 3.000, lo que equivaldría a una inversión de E°150.000.000 por año. Recargando esta cifra en un 20%, por concepto de estudios y explotación, se llega a una inversión anual de E° 180.000.000, en lugar de los 60 millones actuales. Es importante dejar constancia de que para todo este plan hay proyectos debidamente estudiados. Y debe agregarse que no se considera aquí para nada otra cantidad equivalente --de E° 3.000 por hectárea-- que se requiere para el desarrollo agrícola de esas tierras.

Para formarse una idea de lo que representan los 180 millones de escudos para regar 50.000 hectáreas, baste recordar que los proyectos de riego actualmente en ejecución y los recientemente terminados dan riego a 136.000 hectáreas.

Finalmente, vale la pena indicar la distribución que tendría, geográficamente, la incorporación de alrededor de 900.000 hectáreas nuevas de riego:

Norte Grande	10.000 hectáreas
Provincia de Atacama	6.500
Provincia de Coquimbo	52.500
Valle del Aconcagua	30.000
Hoya del río Maipo	125.000
" " Rapel	79.000
" " Mataquito	37.000
" " Maule	300.000
" " Itata	154.000
" " Biobío	46.000
" " Imperial	60.000

Sector Vialidad. El actual parque de vehículos del país es de 216.000 unidades, y se estiman los siguientes crecimientos: Automóviles, 14,6% acumulativo anual; Camionetas, 11%; Buses, 11,7%; Camiones, 4,6%. Estas cifras arrojan un crecimiento promedio del 9,5% acumulativo anual.

De acuerdo con un estudio elaborado por el Instituto Chileno del Acero, la densidad de habitantes por automóviles deberá bajar, de los actuales 83, a 30 en 1980. Esto representa un 10,5% acumulativo anual, comparado con el 14,6% producido hasta ahora. En el mencionado informe del IChA se calcula un crecimiento de 9,3%, promedio que coincide muy aproximadamente con el indicado más arriba.

Si, por otra parte, se examina la red vial chilena, se encuentran las siguientes cifras: kilometraje total, 57.200, de los cuales 3.130 están pavimentados con hormigón y 3.530 con asfalto. Es preciso hacer notar que la red pavimentada total pasa de 3.400 km. en 1960 a 6.700 km. en 1966.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Los estudios y normas internacionales establecen que debe ponerse ripio en caminos de más de 90 pasadas; pavimentos en los que exceden de las 300 pasadas, y doble vía en aquellos que superan las 3.200 pasadas.

Por otra parte, los estudios de pasadas, de indicadores indirectos y otros, conforman datos bastante exactos hacia atrás. Hacia el futuro, es importante señalar que las proyecciones no consideran ciertos elementos indudablemente llamados a gravitar sobre el problema, tales como la integración, el incremento de tráfico hacia el Pacífico del área trasandina, la explosión del tráfico originada en el mejoramiento de los niveles de vida, la necesidad de carreteras de circunvalación en las grandes ciudades y otros. Hoy, la carga que se transporta por caminos es superior a aquella que se transporta por ferrocarriles, y el número de personas que viaja por caminos triplica al de las que lo hacen por ferrocarriles. Este tráfico aumenta de un 7 a un 8 por ciento anual; o sea, se duplica cada nueve años, en caso de mantenerse esos porcentajes. Pero puede estimarse que en 11 años es posible que se triplique.

Es fácil imaginar lo que ocurriría en las principales ciudades y caminos del país si dentro de ese período llegase a duplicarse o triplicarse la intensidad del tráfico.

Dentro del estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción, la inversión en vialidad se divide en los siguientes rubros: reposiciones de pavimentos y puentes, mejoramiento de carpetas de rodados, descongestión de vías, proyectos específicos (industriales), prosecución de obras en ejecución o ya comprometidas.

a) Los caminos pavimentados y los puentes se encuentran en muy malas condiciones. El costo de su reparación es de E° 116 millones en puentes y 124 millones en caminos; o sea, E° 240 millones en total. Para el año 1968 deberían contemplarse 100 millones de escudos, por ser urgente la reparación de una parte de estas obras.

b) En la actualidad habría 500 km. de caminos de tierra y 1.000 km. ripiados en que se justifica el cambio de carpeta, cifras que se duplicarían en forma progresiva durante los próximos cinco años.



## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

El costo aproximado es de 160 mil escudos por km. de pavimento y 50 mil escudos por km. de ripio. O sea, el déficit actual llega a 190 millones de escudos, y alcanza en el quinquenio a un total de 380 millones de escudos.

c) Los caminos que necesitan doble vía hoy alcanzan a 200 km., sumándose en los próximos cinco años otros 300 km., a razón de 800 mil escudos por km. El valor de estos rubros, en consecuencia, asciende a 400 millones de escudos.

d) Para proyectos específicos, correspondientes a nuevas industrias, se ha considerado una suma muy reducida: sólo 100 millones de escudos en cuatro años. Se incluyen únicamente los que se han dado a conocer, como son los casos de las instalaciones de celulosa o IANSA.

e) Finalmente, las obras en ejecución y comprometidas alcanzan a 480 millones de escudos en el período 1968-1971.

En consecuencia, el total para Vialidad alcanza a 1,600 millones de escudos, de los cuales corresponden a 1968 alrededor de 443 millones, y para 1969, aproximadamente 542 millones. Ambas cifras representan un 26% de aumento sobre la destinada en 1967 y un 18% sobre la de 1968, respectivamente.

Para terminar, es interesante comparar la situación de nuestro país en materia de vialidad con la de otros, utilizando para ello uno de los índices que suelen emplearse: el de la proporción de km. de caminos por km<sup>2</sup>. de superficie. En Chile, esa proporción es, hoy, de 1 km. de camino por cada 13 km<sup>2</sup>. de superficie, y la meta a que podría aspirarse sería de 1 por cada 6, dentro de un plazo de 25 años. Como dato ilustrativo pueden indicarse las siguientes cifras, correspondientes a 1965:

España	1 km. de camino por cada 6 km <sup>2</sup> .
Estados Unidos	" " " 2 "
Italia	" " " 1,5 "
Suiza, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Holanda	están sobre 1 km. por km <sup>2</sup> .

Un solo hecho, por otra parte, hace pensar en la urgencia de un más amplio desarrollo caminero para nuestro país: Chile cuenta en la actualidad con una sola

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

vía longitudinal, con los graves peligros --que ya se han materializado en más de una oportunidad-- de que el territorio quede cortado a raíz de cualquier catástrofe, como ocurrió durante los terremotos de 1960.

Sector Puertos. La característica fundamental de los puertos nacionales es que la política de explotación y --por lo tanto-- el diseño de su superestructura, se adecuó a las necesidades de transbordo de mercaderías y pasajeros entre el barco y el tren. Esta característica fué común hasta más o menos el año 1925, en que el camión hizo cambiar rápidamente los conceptos. Desgraciadamente, sin embargo, por el hecho de que nuestras principales obras portuarias se construyeron con criterios de la época anterior, la mayoría de ellas se encuentran muy atrasadas en su concepción.

Este problema se agrava por el mal uso que actualmente se hace de las instalaciones portuarias, debido a sistemas de explotación deficientes, que a su vez tienen su origen principal en los problemas sociales o sindicales graves, comunes a todos los puertos del mundo, pero agravados en el caso de Chile debido a una distorsión entre progreso social y desarrollo económico.

A estas dificultades de tipo laboral debe añadirse la circunstancia de que la Empresa Portuaria no tiene jurisdicción total en los puertos, y otra -- particularmente seria--, cual es el que las aduanas en nuestro país funcionan con el concepto de almacenaje en lugar del concepto de tránsito, lo que significa la necesidad de disponer de mucho mayor espacio.

Por todo lo anterior, sería erróneo asignar en el estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción, rendimientos óptimos en el uso de las instalaciones, al igual que en las naciones más desarrolladas. Puertos análogos a Antofagasta, Valparaíso y San Antonio tienen rendimientos de 750 toneladas por metro de sitio; en cambio hoy día, en Chile, se está operando sobre la base de 450 toneladas por metro de sitio, anualmente. El presente estudio consulta llegar a un rendimiento de 600, que es de desear se alcance en fecha no lejana.

COMISION CONSTRUCCION  
INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Partiendo del estudio detallado de los diferentes proyectos y de las necesidades regionales se ha confeccionado un cuadro de las inversiones, que alcanza en total a E° 620 millones hasta el año 1981 inclusive, y que se iniciaría en los primeros años con sesenta y cinco millones anuales. El año 1967 consultó cuarenta y un millones.

Cabe destacar que este estudio está hecho con un criterio muy conservador. Para demostrarlo, basta citar las sumas que se proyecta invertir en Valparaíso hasta el año 1981:

Modernización espigón	E° 12.000.000
Explanada Barón	40.000.000
Molo La Baja	22.000.000

Son cifras elocuentes, si se piensa en el permanente problema de los barcos surtos en la bahía esperando --a un costo elevadísimo-- su turno de atención, y si se piensa en el futuro de nuestro primer puerto una vez que la integración lo abra a un comercio importante de las zonas trasandinas hacia el Pacífico.

Sector Aeropuertos. Es éste un problema serio, dada la progresión explosiva --con tendencia a acelerarse cada día-- de las comunicaciones aéreas.

Se ha calculado que en nuestro país, el tráfico interno de pasajeros subió de 250.000 en 1966 a 500.000 en 1967, mientras el movimiento de pasajeros internacionales pasaba de 130.000 en el primer año citado a 300.000, y la carga aérea, de 20.000 toneladas a 100.000.

Frente a este inmenso desarrollo del transporte aéreo, nuestro país se encuentra en un estado primario, y el anteproyecto aquí estudiado por la Cámara Chilena de la Construcción consulta aproximadamente una inversión de cincuenta millones de escudos anuales a partir de 1968, comparados con cuarenta y tres millones invertidos en 1967.

No se consultan aquí nuevos aeropuertos de importancia, con la excepción de un importante mejoramiento en el de Quintero --aeródromo de alternativa de Pudahuel para la capital--, con una inversión de 21 millones de escudos; pero sí se contempla la adecuación de las instalaciones del país a la nueva flota de la Línea Aérea Nacional, especialmente las de Pudahuel.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Parece innecesario, en una época como la nuestra y en un país como Chile, situado en un confín del mundo y necesitado urgentemente de mayores y más rápidas comunicaciones, insistir en la conveniencia de una política de desarrollo de los aeropuertos. Ella se impone por la fuerza misma de una realidad dinámica, a la que el país no puede permanecer ajeno ni indiferente.

Sector Arquitectura. Se considera en este rubro únicamente la edificación que ejecuta la Dirección de Arquitectura dependiente de la D.G.O.P., o sea aquella que está destinada a los Servicios Públicos Generales (Correos, Tesorerías, Intendencias, etc.), a la Seguridad y al Deporte.

La justificación de estas obras es diversa y compleja, pero todas ellas obedecen a necesidades primarias fundamentales en la vida y progreso de la comunidad.

Los Servicios Públicos muestran un déficit que salta a la simple vista al examinar los locales en que funcionan Gobernaciones, Correos, Tesorerías e Impuestos Internos. De acuerdo con un plan a 5 años, sería necesaria en 1968 una inversión de \$ 22.000.000 para paliar la situación deficitaria de estos servicios.

Las construcciones carcelarias acusan una deficiencia perfectamente conocida por la opinión pública, que se traduce en evasiones, rebeliones de reclusos, reclamos a las autoridades y que hace que este problema llegue a límites peligrosos. Existe un Plan mínimo, que consiste en construir a lo largo del país Centros de Readaptación, y que significaría en cifras redondas una inversión de \$ 22.000.000 anuales durante 5 años.

En construcciones para el Cuerpo de Carabineros, la Dirección de Arquitectura y la Dirección General de Carabineros han elaborado un plan que contempla 514 construcciones para atender desde Sub-Prefecturas y Comisarias hasta Retenes y Avanzadas. Esto significa una inversión de \$ 110.000.000 descontado lo ya ejecutado, que en un plan quinquenal da una inversión anual de \$ 22.000.000.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

En Deportes, la falta de instalaciones adecuadas para practicarlos es una de las causas del descenso que se observa en las competencias latinoamericanas de nuestros deportistas. El plan de la Dirección de Arquitectura para los próximos 5 años es del orden de E° 8.000.000.

Por último, para más de 50 Cuerpos de Bomberos a lo largo del país, se establece en el plan señalado la suma de E° 3.000.000.

En resumen, vemos que la inversión anual, sin alcanzar a solucionar los déficit actuales, sería en este rubro del orden de E° 67.000.000.

Sector Obras Sanitarias. En las obras de agua potable se deben considerar dos aspectos, uno el que dice relación con las obras generales, o sea, captaciones, abducciones, estanques, plantas de filtros, etc., y el otro que consiste en las redes de agua potable.

En las obras generales el déficit en litros por segundo para el año 1980 es --en las capitales de provincia, de departamento y ciudades medianas-- del orden del 50%. En el Gran Santiago, sin considerar el área abastecida por la Empresa de Agua Potable y la de El Canelo, es del orden del 80%. En cifras, las disponibilidades actuales son 11.866 litros por segundo contra 27.335, necesarios para 1980.

En cuanto a las redes, en un estudio hecho desde el año 1935 a 1965, se observa que la relación entre la población urbana y la población servida se mantiene casi constante en 1, 5, o sea hay un 33% de la población urbana sin redes de agua potable.

En redes de alcantarillado, la relación entre la población urbana y la servida era de 4 hasta 1945 hasta 1960, en que subió a 3, relación que se mantiene hasta 1965.

En lo relativo a plantas de tratamiento de aguas servidas, ellas prácticamente no existen y son de una necesidad imperiosa en los grandes centros urbanos, donde se observan índices crecientes de morbilidad.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Haciendo una evaluación de las obras necesarias y considerando un plan quinquenal, lo que permitiría solucionar en gran parte el grave déficit y seguir posteriormente con los recursos necesarios para el crecimiento vegetativo, se necesitaría una inversión anual de E° 150.000.

RESUMEN GENERAL. El resumen, por sectores, que el presente análisis arroja es el siguiente para los años que se indican:

## Inversión (en millones de escudos año 1967)

	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>68/67</u>	<u>1969</u>	<u>69/68</u>
Riego	64	165	2,58	180	1,09
Vialidad	351	443	1,26	524	1,18
Puertos	41	65	1,56	65	1
Aeropuertos	43	50	1,16	46	0,92
Obras Sanitarias	64,5°	150	2,42	150	1.-
Arquitectura	34 °°	77	2,26	77	1.-

- ° Incluye gastos de mantención, conservación y explotación  
 °° No incluye establecimientos educacionales ni hospitales.

O sea, se consulta un aumento de 59% en las inversiones de estos rubros con respecto a las de 1967. Entre los años 1968 y 1969, el aumento es de sólo 12%. Si se calcula la tasa media acumulativa anual para el período 1967-1969, se llega a la cifra de 28%, que se confirma en los años siguientes.

Para medir adecuadamente la viabilidad de estas inversiones, la Cámara Chilena de la Construcción encargó otro estudio acerca de las inversiones e infraestructura que se requieren para la plena materialización de las metas de desarrollo económico establecidas por la Oficina de Planificación Nacional.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Este estudio demuestra que la disminución en las inversiones en obras de ingeniería desde 1965 a la fecha ha tenido un efecto depresivo sobre la actividad industrial, y un considerable impacto en la desocupación de mano de obra no calificada y, por lo tanto, difícilmente transferible hacia otros sectores de la producción.

En efecto, si se considera que el monto transferido en 1966 desde Obras de Ingeniería hacia la importación de maquinaria fue del orden de E° 157.000.000 del año 1967, se llega a la conclusión de que esta transferencia se ha traducido en una disminución neta de E° 170.000.000 en el valor bruto de la producción de las actividades ligadas técnicamente a la construcción. Esta baja ha significado, a su vez, menores ingresos por valor de E° 60.000.000, los que vuelven a traducirse en una menor demanda directa e indirecta, por un monto de E° 86.000.000.

En resumen, la transferencia inicial ha determinado una disminución total de E° 256.000.000 en el valor bruto de producción, de la cual la industria manufacturera ha absorbido el 77%, una vez descontados los E° 157.000.000 inicialmente retirados de la construcción.

La incidencia de una política de esta naturaleza sobre la ocupación queda reflejada por el hecho de que en 1966, la desocupación en el sector de la actividad constructora fue de un 16.3%, en circunstancias que el conjunto de las actividades nacionales acusaba una tasa media de 6.4%.

La rigidez motivada por la falta de calificación de la mano de obra en la construcción dificulta, a su vez, la absorción de la cesantía generada en ella mediante una transferencia de inversión hacia los sectores industriales.

Si se considera que la inversión en construcción ha disminuído, provocando un considerable retraso en la implementación de la infraestructura requerida a juicio de ODEPLAN para la plena utilización del crecimiento de los demás sectores de la producción nacional --que habrían alcanzado y aún superado las metas de desarrollo que se les asignaron--, se llega a la conclusión de que a partir de 1968 las inversiones en Obras Públicas deberían crecer a una tasa acumulativa anual de 27% para lograr recuperar sólo en 1971 el nivel de inversión acumulada que ODEPLAN ha proyectado para entonces.

## INFRAESTRUCTURA NACIONAL

El estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción permite afirmar que la materialización de este incremento de la inversión se traduciría, en lo que a ocupación se refiere, en un aumento neto de 14.000 nuevos empleos, una vez cubierto el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo en el sector construcción. Esta cifra de nuevos empleos representa el 45% de la población desocupada en construcción en el curso de 1966.

Ahora bien, el estudio económico comprueba, por otra vía, la cifra de 28% que anteriormente se daba para el crecimiento acumulativo anual, de acuerdo con los estudios sectoriales. En efecto, el análisis global realizado arroja un 27%, lo que confirma la validez de las metas inicialmente establecidas por ODEPLAN para las inversiones requeridas en Obras de Ingeniería dentro del esquema del Plan Nacional de Desarrollo, y subraya el hecho de que su no cumplimiento compromete la materialización del proceso de industrialización del país.

Por otra parte, el análisis realizado por la Cámara Chilena de la Construcción permite asegurar que el incremento de la inversión en Obras de Ingeniería puede materializarse, pues tiene el suficiente respaldo técnico en términos de proyectos específicos y de posibilidades de ejecución.

En síntesis, están perfectamente claros tanto el diagnóstico como las vías de solución. Sólo se precisa, ahora, dar a la inversión en infraestructura la magnitud que las necesidades nacionales determinan, aunque en un primer examen pueda parecer excesiva. A las autoridades corresponderá analizar el estudio que la Cámara Chilena de la Construcción ofrece como un positivo aporte, dentro de su especialidad, al gran esfuerzo que el país debe emprender en pos de un desarrollo económico y social al cual todos aspiramos.



CAPITULO VRESUMEN DEL TRABAJO SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE AHORROS  
Y PRESTAMOS

Presentado por la Sub-Comisión de Ahorro y Préstamo para  
la Construcción - Convención Nacional de la Producción y  
del Comercio.

El Sistema Nacional de Asociaciones de Ahorro y Préstamo fue creado por el D. F. L. Nº 205, de 5 de Abril de 1960.

Ha constituido un paso efectivo en la búsqueda de una solución del problema habitacional en nuestro país.

Su estructura es una adaptación de sistemas similares que han tenido pleno éxito en América del Norte, América Central y Europa.

La novedad más importante que se introdujo fue la creación del reajuste, que ha permitido paliar, aún cuando en forma parcial, la desvalorización proveniente de la inflación.

La Cámara Chilena de la Construcción tuvo una influencia decisiva en su creación.

Las Asociaciones son instituciones privadas y de índole financiera, destinadas a volcar sus recursos en la construcción o adquisición de viviendas.

Al 31 de Diciembre de 1967 el Sistema tenía 250.000 ahorrantes con un ahorro neto de E\$ 430.000.000.- incluidos los reajustes anuales. Había hecho 41.000 propietarios, con un valor original en préstamos de E\$ 800.000.000.-

En sus primeros años, el Sistema tuvo un desarrollo que muchos calificaron de espectacular y que lo colocó a la cabeza de los Sistemas similares de Latinoamérica.

No obstante, en el último año (1967), se advierte una menor dinámica en su crecimiento que, en algunos casos como en el del ahorro en moneda estable, ha significado un de-crecimiento respecto de años precedentes.

Lo anterior obliga a investigar las causas de este fenómeno y buscar las respectivas soluciones.

En cuanto al número de viviendas financiadas, si bien ha ido en aumento, sus totales están muy lejos de las metas que necesita el país, sobre todo si tomamos en cuenta que más o menos el 80% de la construcción privada de Chile se financia por este Sistema.

El éxito inicial es atribuible a la buena concepción general del Sistema, a la necesaria ayuda estatal que tuvo que tener en su época de despegue y a la colaboración de Organismos Internacionales interesados en fortalecer estos Sistemas en los países de economía en desarrollo.

El ahorro se ha desanimado en sus dos canales de captación:

- el interesado en vivienda y
- el ahorro puro, propiamente tal.

El primero ha bajado debido, fundamentalmente, a que el reajuste de topes de préstamos, fijado artificialmente, no ha guardado ninguna relación con la variación de los costos de construcción. Esto significa, en moneda estable, que estos préstamos financian cada vez menos número de metros construídos.

En lo que se refiere al ahorro puro, la creación por el Estado de otros sistemas de inversión reajustables ha provocado desorientación en el ahorrante y en el inversionista, lo que ha incidido fundamentalmente en la baja de la dinámica que alcanzó el Sistema en sus primeros años.

Sería necesario, entonces, en resumen:

- a) Re-estudiar la fijación del índice de reajuste del Sistema, a fin de que éste sanee en su totalidad la desvalorización de la moneda;
- b) Fijar una política de préstamos que esté de acuerdo con la realidad de su objeto, que es la vivienda; dicho en otras palabras, que los reajustes de topes de préstamos estén en relación directa con los costos de construcción;
- c) Evitar la creación, por el Estado, de nuevos instrumentos de inversión reajustables que son compartitivos con el Sistema y que, en definitiva, sólo logran ahuyentar al ahorrante o al inversionista.

EL SISTEMA NACIONAL DE AHORROS Y PRESTAMOS

Trabajo presentado por la Sub-Comisión de Ahorro y Préstamo para la Construcción - Convención Nacional de la Producción y del Comercio

El Sistema Nacional de Asociaciones de Ahorro y Préstamo fue creado por el D. F. L. Nº 205, de 5 de Abril de 1960. Su nacimiento constituyó - el tiempo lo ha demostrado - un paso importante en el enfrentamiento con la crisis habitacional que, desde hace tantos años, afecta a nuestro país. Decimos crisis y no problema habitacional. Este existe en todas las naciones del orbe. Nunca y en ninguna parte hay viviendas suficientes. Y si en algún país, como en Suecia, por ejemplo, prácticamente todas las familias tienen un hogar propio, también gran parte de ellas aspiran a tener uno mejor.

El caso de los países en desarrollo, como es el de Chile, va mucho más lejos. Aquí lo que falta es un número impresionante de viviendas, circunstancia que crea un déficit endémico, que convierte este problema en crisis.

Muchos esfuerzos se han hecho en el pasado para enfrentar esta situación de tan graves derivaciones políticas, sociales y económicas. Las Cajas de Previsión volcaron gran parte de sus recursos a la construcción de viviendas que entregaron a sus imponentes. Pero este sistema, aparte de no resolver nada, creaba una suerte de preferencias que, en vez de coadyuvar a la solución del problema, más bien lo agravaba. El elegido, el sorteado, el designado obtenía una vivienda a un costo quizás real, pero que devolvía, y aún devuelve, a largo plazo y en moneda blanda. La inflación hacía lo demás, creando privilegios irritantes, con grave detrimento financiero para las propias Cajas de Previsión, el que se traducía en una recuperación tan pobre que esterilizaba cualquier Plan Habitacional.

Así llegó el año 1960, en que el déficit de habitaciones, antes del terremoto, se calculó, considerando un standard mínimo de calidad, en 452.000 viviendas. Esta situación afectaba a 2.260.000 habitantes, o sea, más del 30% de la población que tenía el país en esa época. A eso había que agregar la destrucción causada por el terremoto en la zona sur del país, el aumento vegetativo de la población y la necesidad de mejorar el standard de vida.

Nace el Sistema de Ahorros y Préstamos.-- La Cámara Chilena de la Construcción no permaneció impasible frente a esta cruda realidad y promovió la creación de un sistema que permitiera aumentar el poder comprador de vivienda en términos reales y en condiciones que hicieran posible acceder a este mercado a un sector mucho más vasto de la población.

Es así como después de largos y profundos estudios y con una eficiente asesoría de técnicos en estas materias, decidió impulsar la creación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Sus esfuerzos tuvieron un feliz resultado: el 5 de Abril de 1960 se dictaba el D. F. L. Nº 205, que daba existencia legal a este Sistema.

Cuando hablamos de que se creó un Sistema de Ahorros y Préstamos quizás exageramos. La verdad es que se adaptó una fórmula que ya había sido probada con resultados inmejorables en muchos países, tanto en América del Norte y Central como en Europa.

Dentro de este esquema adaptado, había que reparar el deterioro que produce la inflación y que esterilizó, como ya lo dijimos, la acción de las Cajas de Previsión frente al problema habitacional. Se ideó, entonces, una cláusula de reajuste, que ha permitido, si no del todo, al menos en un porcentaje apreciable, que aquellos que solucionaron su problema de vivienda, es decir, los deudores hipotecarios, devuelvan el valor de su casa no en moneda blanda sino en términos que le dan a las Asociaciones una recuperación más sana que les permite, a su vez, asegurar a sus ahorrantes, que son quienes, en forma principal, capitalizan el Sistema, la permanencia de un ahorro reajustado y la expectativa de un dividendo congruo a su inversión.

Las Asociaciones así creadas tienen un carácter definitivamente privado, lo que no obsta para que estén supervigiladas en su funcionamiento por un Organismo autónomo que es la Caja Central de Ahorros y Préstamos.

Buena definición de lo anterior la da el preámbulo del folleto que contiene los textos del D. F. L. Nº 205, del Decreto de Hacienda Nº 11.429 que reglamenta el anterior y del Decreto de Hacienda Nº 1.020 que reglamenta el impuesto del 5% sobre las utilidades. Este folleto fue publicado por disposición de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y dice, a la letra, en su página 5:

"El Sistema está integrado por las Asociaciones de Ahorro y Préstamo que son Organismos Privados, destinados a captar y reunir los ahorros voluntarios de los asociados, y por la Caja Central de Ahorros y Préstamos, que es un Organismo autónomo, cuya finalidad es autorizar la existencia de las Asociaciones, supervigilar su funcionamiento y cooperar en el financiamiento de sus operaciones, además de asegurar todos los riesgos."

A la afirmación contenida en el texto ya citado se agrega la circunstancia de que todos los créditos otorgados por los Organismos Financieros Internacionales han tenido como destino final el ser usados por las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Los Organismos ya aludidos han querido, en esta forma, - y han dejado constancia expresa de ello - que estos préstamos estén destinados a fortalecer el Sistema Privado de Ahorros y Préstamos.

Igual cosa ha ocurrido en otros países en que funcionan Sistemas similares al nuestro.

Por otra parte, en los diversos Congresos Interamericanos de Ahorro y Préstamo se ha insistido, en forma unánime, en la necesidad de que este Sistema cuente con todas las garantías necesarias para el buen éxito de la iniciativa particular. Y es de advertir que a estas reuniones no sólo concurren las Asociaciones propiamente tales sino también los Organismos de Crédito Internacionales y las Cajas Centrales de los diversos países asistentes.

Desarrollo del Sistema.- El éxito que han alcanzado las Asociaciones de Ahorro y Préstamo es ya de todos conocido. Para dar algunas cifras globales y de importancia, creemos que bastará con anotar que al 31 de Diciembre de 1967 el Sistema contaba con más de 250.000 ahorrantes o participantes, los que habían acumulado un ahorro neto de \$ 430.000.000.-, incluidos los reajustes anuales, y de los cuales 41.000 habían logrado ser propietarios de una vivienda propia, con un valor total original en préstamos superior a los \$ 800.000.000.-

Las cifras anteriormente anotadas, han colocado a Chile en situación preponderante de prestigio frente a sistemas congéneres que se desenvuelven en países de contextura económica más o menos similar a la nuestra.

No obstante, resulta de interés analizar dichos organismos en su desarrollo a través de los siete años de existencia que tienen las Asociaciones y, muy en especial

de los cuatro últimos (1964 - 1967), que son los que indican, en forma más efectiva, las tendencias actuales.

En lo que se refiere a captación de recursos, hemos tomado los valores en moneda 1965 para hacer más efectiva la comparación.

Millones de E<sup>o</sup> Moneda 1965.

	Ahorro neto	Venta de hipotecas	Nº de ahorros netos	Nº de préstamos incluy. miembros de Cooperativas.
Acumulado 1963	74.2	---	81.791	9.648
" 1964	37	3	25.975	4.809
" 1965	67	17	47.813	8.288
" 1966	84	25	49.022	8.643
" 1967	65	38	44.616	9.537

Los resúmenes anteriores permiten advertir, en primer término, que el ahorro propiamente tal ha bajado. En efecto, el año 1967 se ve superado por los años 1966 y 1965. En parte, esta baja ha sido compensada por los ingresos obtenidos a través de la venta de Valores Hipotecarios Reajustables (mercado secundario), no obstante lo cual, en todo caso, el total de 1967 aparece inferior al del año inmediatamente anterior.

Esta realidad no puede menos que dar que pensar, ya que es demostrativa de que el impulso del Sistema se ha frenado en parte no poco importante.

En lo que se refiere al número de participantes nuevos del Sistema, encontramos una realidad parecida a la anterior, esto es que el total de nuevos ahorrantes de 1967 es inferior a los de los dos años inmediatamente anteriores. También esta realidad puede corregirse si les sumamos a los totales de cada uno de los años mencionados el número de los nuevos participantes en el mercado secundario. Desgraciadamente, no existe estadística a este respecto.

De todas maneras, es fácil afirmar que en este rubro también el Sistema demuestra ir perdiendo su dinámica.

Finalmente, en lo que se refiere al número de préstamos otorgados cada año, se anota un incremento que, en ningún caso, tiene relación con las necesidades de vivienda del país.

Si pensamos que el Plan Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción contemplaba un promedio anual de nuevas viviendas para la iniciativa privada ascendente a 34.600 habitaciones y suponemos que esta responsabilidad se canalice a través del Sistema de Ahorros y Préstamos en un 80%, podemos afirmar que el Sistema ha estado muy lejos de las metas reales que debiera haber abordado y que no parece factible tampoco que las metas futuras puedan ser alcanzadas dentro de la realidad actual.

Causa de su éxito inicial.- Los logros obtenidos inicialmente tienen su origen en numerosos factores, de los cuales enumeraremos los que, a nuestro juicio, han tenido mayor incidencia en estos resultados.

En primer término, tenemos la buena concepción del Sistema que, en líneas generales, ha permitido un desarrollo perfectamente normal. Sin embargo, la aseveración anterior no obsta para afirmar que, después de siete años de experiencia, es indispensable introducir diversas reformas, algunas de las cuales fueron consultadas en la Ley recién promulgada sobre Saneamiento de Títulos de Dominio y Urbanización de Poblaciones en Situación Irregular.

También han tenido una influencia importante en el desarrollo del Sistema las ayudas que, en calidad de capital semilla, prestaron, en un comienzo, algunos Organismos Financieros Internacionales y los aportes que, por la vía presupuestaria, ha entregado el Estado.

No puede tampoco olvidarse la colaboración que ha dado la actividad de la construcción al adecuar sus viviendas en precios y calidad a las posibilidades del Sistema, creando un mercado habitacional que era indispensable para su buen desarrollo.

Todo lo anterior, por cierto, de nada habría servido si el Sistema, tanto en su parte privada como pública, no hubiera contado con la presencia de dirigentes dinamizadores que, desde un comienzo, crearon confianza en el público y lograron introducir en éste una idea que hace muy pocos años era desconocida: la del ahorro para la vivienda.

La ayuda internacional.- El financiamiento internacional del Sistema de Ahorros y Préstamos se ha realizado a través de la actividad de dos Organismos: la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Agencia para el Desarrollo Internacional, que es un Organismo autónomo del Gobierno de los Estados Unidos, otorgó dos préstamos a la Caja Central de Ahorros y Préstamos: de US\$ 5.000.000.- el primero y de US\$ . . . 8.500.000.- el segundo. Además, a través de la misma Agencia, se canalizó una donación del Gobierno de los Estados Unidos llamada "Donación Eisenhower" de US\$ 5.000.000.- al Sistema de Ahorros y Préstamos.

Los mencionados préstamos y la aludida donación, que debían complementarse con sumas proporcionales a los préstamos, otorgados por el Gobierno de Chile, constituyeron la base del financiamiento internacional del Sistema, ya que su objetivo era la adquisición de créditos hipotecarios de las Asociaciones por parte de la Caja, a fin de asegurar el financiamiento inicial de las Asociaciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo otorgó también a la Caja tres préstamos, de los cuales dos se utilizaron totalmente y el tercero aún no se ha ocupado. Estos préstamos tienen por objetivo ayudar a la construcción para Cooperativas y no tienden a financiar el Sistema de Ahorros y Préstamos, más bien se canalizan a través de él. Evidentemente, su inversión produce movimientos financiero y entradas para las Asociaciones a través de las comisiones que éstas perciben en pago del servicio que prestan al colocar el dinero, pero, en la práctica, ello no constituye propiamente un financiamiento del Sistema.

Por último, dentro del rubro "Financiamiento Internacional" debe considerarse el mecanismo de garantías de inversión en viviendas que otorga la Agencia para el Desarrollo Internacional. Este mecanismo tiene por objeto alentar la inversión privada norteamericana en vivienda y se basa en que al inversionista que opera dentro de las normas que fija la Agencia se le otorga una garantía por parte del Gobierno de los Estados Unidos que lo cubre contra los riesgos que puede sufrir su capital en el extranjero. Las inversiones pueden realizarse a través de mutuos a empresas nacionales de construcción a través de construcción directa por empresas norteamericana y a través de compra de créditos hipotecarios de Asociaciones de Ahorro y Préstamo por entidades norteamericanas, especialmente Asociaciones.



En la actualidad, existen tres proyectos de inversión en Chile que están tramitándose: uno de mutuo al Organismo nacional llamado "Invica", uno de construcción directa a personal de "Cap" y uno de compra de créditos hipotecarios a la Asociación de Ahorro y Préstamo "Libertad". Todos estos proyectos han sido aprobados en principio y tienen buenas expectativas de prosperar.

La realidad actual.- Hemos visto y analizado algunas de las causas que han llevado al Sistema de Ahorros y Préstamos a un sitial de prestigio tanto nacional como internacional. Pero también hemos consignado que sus tendencias últimas son decrecientes o, en el mejor de los casos, estáticas. Si el Sistema en sí fuera un fin, lo anterior daría que pensar y exigiría rectificaciones para que readquiriera su velocidad de crecimiento. Pero si aceptamos que el Sistema es un medio para capitalizar ahorro popular y destinarlo a la solución del déficit habitacional, llegaremos a la conclusión de que el problema que se presenta para el futuro es aún mucho más grave.

Pensamos que esta crisis de crecimiento se debe a dos causas fundamentales:

- a) Que se ha desanimado el ahorro interesado en vivienda debido a que, en valores absolutos, el valor de los préstamos que autoriza otorgar la Caja Central es cada vez más bajo.

Esta realidad se hace más evidente si se compara el aumento porcentual anual del préstamo máximo a través de los años de desarrollo del Sistema (al 31 de Diciembre del año respectivo) con el aumento porcentual anual del índice de construcción.

El análisis del cuadro que insertamos a continuación hace evidente la afirmación anterior, ya que si tomamos los valores respectivos de 1961 y 1967, veremos que el préstamo máximo ha aumentado en 350% y el índice de costo de construcción en 486,9%.-

Año	Ptmo. máximo	Variación porcentual anual	Indice costo de construc. tipo medio	Variación Porcentual anual
1961	10.000.-	- - -	100.-	- - -
1962	14.000.-	40,0	126,6	26,6
1963	21.000.-	50,0	173,6	37,1
1964	22.650.-	7,9	273,8	57,7
1965	31.500.-	39,0	366,3	33,8
1966	35.000.-	11,1	479,9	31,0
1967	45.000.-	28,6	586,9	22,3

- b) Que mucho más se ha desanimado aún el ahorro no interesado en vivienda, vale decir, aquel que permite a las Asociaciones hacer caja para enfrentar la demanda de préstamos.

Una de las causas de lo anterior ha sido la creación de nuevos sistemas reajustables de inversión, competitivos entre sí, patrocinados por el Estado, que sólo consiguen confundir al inversionista, dispersar al ahorrante y reducir, en definitiva, el interés por el ahorro y por la inversión.

En resumen, podemos afirmar que el Sistema de Ahorros y Préstamos ha tenido reconocido éxito hasta el momento; que parte importante de este éxito se debe al esfuerzo privado; que el futuro no se presenta tan promisorio, lo que haría indispensable una revisión de la política del Estado tendiente a fortalecer al máximo este Sistema, eliminando algunos canales competitivos y colocando los índices que juegan dentro de él (reajuste, topes máximos de préstamos, etc.) en un plano de realidad, única manera de que un sistema financiero se desarrolle en forma absolutamente normal.

NOTO... 403...

... ..  
... ..  
... ..

07089

338.476 24  
CF33  
a



AUTOR

Comención Nacional de la  
TITULO Producción y del Comercio

FECHA	NOMBRE	FIRMA

338.476 24  
CF33  
a



AUTOR

TITULO Comención Nacional de...

Nº TOP. 07089



0002176