

# XVI CONGRESO FIIC

Federación Interamericana de la Industria de la Construcción

Santiago. 9.10.11 de Noviembre 1988



**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

- 06651 -



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

- 06651 -



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**TEMA: LA CONSTRUCCION FRENTE A UNA ECONOMIA  
DE MERCADO**

**INDICE**

		Págs.
	INTRODUCCION .....	I de V
<b>SUBTEMA 1.—</b>	<b>LA ECONOMIA DE MERCADO (CHILE) .....</b>	<b>1.1 a 1.6</b>
<b>SUBTEMA 2.—</b>	<b>PAPEL DEL ESTADO (CHILE) .....</b>	<b>2.1 a 2.13-2</b>
	ANEXO: Folleto explicativo sobre Sistema General Uni- ficado de Subsidio Habitacional .....	2.14 a 2.31
	<b>PAPEL DEL ESTADO (BRASIL) .....</b>	<b>2.33 a 2.41</b>
	<b>PAPEL DEL ESTADO (COLOMBIA) .....</b>	<b>2.43 a 2.60</b>
<b>SUBTEMA 3.—</b>	<b>PAPEL DEL SECTOR PRIVADO (ARGENTINA)</b>	
	SINTESIS .....	3.1 a 3.3
	INDICE .....	3.4
	DESCRIPCION .....	3.5 a 3.19
	ANEXOS .....	3.20 a 3.34
	<b>PAPEL DEL SECTOR PRIVADO (MEXICO)</b>	
	INDICE .....	3.35
	DESCRIPCION .....	3.36 a 3.47
<b>SUBTEMA 4.—</b>	<b>RELACIONES LABORALES, LEGISLACION Y ACCION SOCIAL (CHILE)</b>	
	DESCRIPCION .....	4.1 a 4.12
	INDICE .....	4.13
	ANEXO.— Red Social privada C.CH.C. ....	4.14 a 4.29
	ANEXO.— Privatización de la Seguridad Social en Chile.	4.29-1 a 4.29-13
	ANEXO.— Subtema 4: Colaboración BOLIVIA .....	4.30 a 4.39
<b>SUBTEMA 5.—</b>	<b>RECURSOS INTERNOS PARA LA CONSTRUCCION (ARGENTINA)</b>	
	SINTESIS .....	5.1 a 5.3
	INDICE .....	5.4
	DESCRIPCION .....	5.5 a 5.23
	ANEXOS .....	5.24 a 5.37
<b>SUBTEMA 6.—</b>	<b>RECURSOS EXTERNOS PARA LA CONSTRUCCION (CHILE)</b>	
	DESCRIPCION .....	6.1 a 6.7
	ANEXO .....	6.8 a 6.15
<b>SUBTEMA 7.—</b>	<b>MECANISMOS PARA OPTIMIZAR LAS RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS (ECUADOR Y PERU)</b>	
	INDICE .....	7.1
	DESCRIPCION .....	7.2 a 7.5
	ANEXO: Arbitrajes (Chile) .....	7.6 a 7.15

**NOTA:** Este Indice comprende los trabajos recibidos por la Cámara Chilena de la Construcción hasta el día 4 de Noviembre de 1988.

**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

GENERALIDADES

La Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, F.I.I.C., ha acordado realizar su XVI Congreso en Santiago de Chile los días 9, 10 y 11 de noviembre de 1988.

La Cámara Chilena de la Construcción ha tomado la responsabilidad de organizar este evento en todos sus aspectos, lo que incluye la recepción y análisis de los trabajos presentados, los que se relacionan con el tema central denominado "La Construcción frente a una Economía de Mercado".

El propósito de esta introducción es la de facilitar la evaluación de las diferentes publicaciones entregadas por los países miembros. Esta breve síntesis puede ser de ayuda para integrar los diferentes subtemas, paso previo para obtener conclusiones de carácter general.

ECONOMIAS DE MERCADO

A raíz de la reunión realizada los días 4 a 7 de noviembre de 1987 en Costa Rica, la F.I.I.C. convino que el tema "La Construcción frente a una Economía de Mercado" era de actualidad, y de interés para los empresarios del sector. Se observa una tendencia generalizada en todos los países de liberalizar sus economías, y se extiende el consenso de que el desarrollo económico de las naciones, y el bienestar que pueden proporcionar a sus habitantes, está directamente relacionado con una disminución del tamaño del Estado y con la apertura de espacio que permitan una mayor acción del sector privado.

Simultáneamente con elegir el tema general para el XVI Congreso, la F.I.I.C. encomendó a Chile la tarea de preparar un documento preliminar que definiera los conceptos básicos asociados con las economías de mercado, y los alcances que su aplicación tiene para las actividades nacionales, en especial la construcción.

Todo ello debía basarse en los grandes cambios habidos en Chile recientemente en materias de política macroeconómica y financiera.

La Cámara Chilena de la Construcción cumplió con la tarea que se le encomendó. Todos los asistentes al XVI Congreso han tenido la oportunidad de revisar la síntesis que constituye el Subtema 1.

La Cámara Chilena de la Construcción considera que la liberalización y la apertura del comercio internacional, propias de las economías de mercado, han resultado en una mayor actividad en la construcción, y en un beneficio claro para todas las personas que requieren de viviendas o utilizan las infraestructuras públicas. Sin perjuicio de lo anterior, hay en Chile gran interés por conocer la posición de los otros miembros de F.I.I.C. respecto de esta materia.

LA CONSTRUCCION FRENTE A UNA ECONOMIA DE MERCADO: PAPEL DEL ESTADO

En una economía social de mercado, una acción decidida e impersonal del Estado es esencial para hacer posible la existencia del sistema. En primer lugar, para que el proceso de liberalización se realice se deben establecer políticas

que permitan el traspaso de muchas actividades desde por el Estado hacia las empresas privadas.

En segundo lugar, al Estado le cabe un rol normativo y ordenador que permita al sector privado crear y trabajar con eficiencia, eliminando toda gestión innecesaria o burocrática. Por último, en una economía social de mercado el Estado debe fijar, con claridad y transparencia, el marco macroeconómico general, y debe diseñar las medidas de redistribución de los ingresos que aseguren una calidad de vida aceptable para todos los habitantes del país.

Chile ha preparado un documento que se refiere a las acciones del Estado en materias habitacionales, obras públicas y de energía, en él que, se plantean las políticas nacionales para cada uno de esos sectores. Se describe con algún detalle el sistema de subsidios habitacionales, que ha probado eficaz para resolver las carencias habitacionales mediante la participación conjunta del Estado y del sector privado. El sistema implantado por la autoridad, basado en el criterio de subsidiariedad del Estado, hace que hoy que parte creciente de las gestiones de carácter técnico y económico las realice el sector privado, dentro de una normativa prefijada. Sobre este punto específico conviene destacar que en el Boletín Estadístico de la Cámara Chilena de la Construcción correspondiente al mes de octubre, hay una detallada información sobre el tema de los subsidios para la adquisición de viviendas.

#### **LA CONSTRUCCION FRENTE A LA ECONOMIA DE MERCADO: PAPEL DEL SECTOR PRIVADO**

Una característica esencial de una economía de mercado es la responsabilidad que tiene el sector privado en materias económicas y sociales. El sistema, que privilegia la libre iniciativa y estimula la creatividad de las personas, debe ser complementado con un Estado subsidiario, de modo de crear espacios para que los empresarios puedan proporcionar eficientemente los bienes y servicios que la sociedad requiere.

Para que en la práctica exista una economía de mercado se requiere haya la posibilidad de que se forme un número suficiente de empresarios privados, competentes y competitivos.

El Subtema 2 ha sido desarrollado con gran extensión y profundidad por la Cámara Argentina de la Construcción. El documento recibido se caracteriza por la claridad con que se analizan el modelo libre de competencia perfecta y la realidad de los mercados. Plantea la idea que, aún en países líderes en materia de economía de mercado, se deben imponer algunas restricciones en el sistema de libre empresa. Por ejemplo, ello es necesario en materias laborales para asegurar prestaciones mínimas, concordantes con el concepto de solidaridad social, aceptado hoy en todas las naciones de nuestro continente. Como la Cámara Chilena de la Construcción comparte plenamente el concepto de solidaridad social, prefiere el término "Economía Social de Mercado", en lugar de la expresión más general "Economía de Mercado", que puede entenderse no considera aquellas medidas destinadas a favorecer a los sectores más débiles de la sociedad.

El artículo de Argentina también se refieren a las restricciones de orden internacional y nacional que impiden, en la práctica, el funcionamiento de un mercado perfecto. Se señala que las obras públicas constituyen un mercado restringido debido a la organización jurídica del Estado, y al número limitado de oferentes originado en los requerimientos del mandante en cuanto a especialización y otros.

En general, la Cámara Argentina de la Construcción reconoce que "las señales pecuniarias emitidas por el sistema de precios que rigen en una economía de mercado, aún con sus imperfecciones, constituyen el indicador más valioso para una asignación de recursos eficiente. A esta altura del siglo este hecho se constata con evidencias crecientes aún en los países socialistas". Lo anterior concuerda con la ponencia chilena respecto de las ventajas que tiene el mercado como el factor orientador esencial en materias económicas y financieras. En el trabajo concluye mencionando las diversas acciones tendientes, por un lado, a mejorar la oferta y, por otro, a reactivar la demanda.

### **RELACIONES LABORALES, LEGISLACION Y ACCION SOCIAL**

Este subtema del XVI Congreso fue encomendado a Chile. El documento presentado es una síntesis de la legislación chilena, destinada a servir de punto de referencia para que otros países puedan compararla con sus propias realidades o necesidades.

Además se entregan antecedentes sobre la labor que realiza la Cámara Chilena de la Construcción en beneficio de los trabajadores. Desde su formación de 1951 la Cámara se ha preocupado del bienestar y del desarrollo personal, familiar y social de los trabajadores del sector. Esta preocupación, que enorgullece a todos los socios de la institución, tiene su origen en el reconocimiento de las particulares condiciones que deben enfrentar muchos trabajadores de la construcción que, por la naturaleza de la actividad, no tienen un lugar fijo de trabajo y deben cambiar frecuentemente de empleador.

Los organizadores del XVI Congreso tendrán el mayor agrado de entregar información adicional respecto de lo que se ha dado en llamar la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción.

Por otra parte, la Cámara Boliviana de la Construcción, se hace presente en este subtema con un documento que analiza las relaciones entre legislación del trabajo y economía de mercado, planteando la necesidad de "asegurar el desarrollo armonioso de la economía de mercado, con cabal ensamblamiento con los principios de legislación social." Plantea también la conveniencia de crear un consejo consultivo que desarrolle una tarea de compilación e intercambio de informaciones en materia de doctrina del trabajo.

### **RECURSOS INTERNOS PARA LA CONSTRUCCION**

Una economía de mercado necesita instrumentos financieros adecuados que permitan allegar los recursos necesarios para concretar los diversos proyectos que el país requiere. La emisión de estos instrumentos, y la definición de la normativa correspondiente, es una labor conjunta del Estado con los agentes privados. En los últimos años se observa en Chile un gran crecimiento de la banca y de las instituciones financieras, que compiten activamente para captar el ahorro de todo tipo de inversionista. Una fórmula novedosa, que se ha aprobado particularmente eficiente para diseminar entre los trabajadores la propiedad de grandes sociedades anónimas, es el sistema llamado "capitalismo popular", aplicado de preferencia a las acciones de bancos nacionales y de grandes empresas del Estado.

La consolidación de un mercado financiero adecuado tiene una doble ventaja para el desarrollo del país: permite captar el ahorro de grandes segmentos de la población y evita la fuga de capitales hacia el extranjero.

En igual forma que para el subtema "La Construcción frente a una Economía de Mercado: Papel del Sector Privado", la presentación de la Cámara Argentina de la Construcción es completa y detallada y contiene cuadros con cifras de gran interés.

En lo esencial, la presentación citada se refiere a tres grandes áreas: (a) la construcción y el mercado latinoamericano, con un análisis de tendencias y mención a las obras públicas e infraestructura (agua potable, desagües, energía, gas, obras viales, ferrocarriles, saneamientos, etc.); (b) la privatización de empresas del Estado, en especial en materias de vivienda, y (c) los recursos internos para la construcción, con amplia información sobre los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros disponibles.

### RECURSOS EXTERNOS PARA LA CONSTRUCCION

Este subtema fue encomendado a Chile. Contiene, además de algunos fundamentos de carácter macroeconómico, información y opiniones que se derivan de la reciente experiencia chilena, en especial aquellas que dicen relación con la capitalización de la deuda externa. Se ha pensado que esta materia puede ser de interés para muchos otros países de nuestro continente, los que enfrentan, al igual que Chile, los problemas propios de una deuda externa difícil de servir.

En el resumen y conclusiones del trabajo en comento hay diversos conceptos que pueden ser aplicables a muchos países de nuestro continente. La conclusión final, sin embargo, puede quedar reflejada en la frase "que pese a la necesidad y, muchas veces, conveniencia del funcionamiento externo a mediano y largo plazo, es el ahorro doméstico la vía más sana para financiar la inversión, y las fuentes externas deberían representar un aporte complementario, en lo posible decreciente". Se piensa que es de gran interés intercambiar ideas sobre las diversas formulas destinadas a incentivar el ahorro doméstico.

Como complemento es preciso señalar que la apertura al exterior, propia de las economías de mercado, y la reducción de las discrecionalidades asociadas al libre juego de la oferta y la demanda, atrae a los inversionistas extranjeros, a aportar capital y asumir riesgos, sin comprometer las finanzas del Estado.

### MECANISMOS PARA OPTIMIZAR LAS RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS

Tal como se ha indicado más arriba, la economía de mercado exige la formación de un sector privado fuerte, ya que es la empresa privada la que debe proporcionar la mayoría de los bienes y servicios que el país necesita. Es esencial para la formación y preservación de las empresas constructoras que se establezcan formas de contratación equitativas. La transparencia de procedimientos de licitación y contratación es especialmente importante en aquellas realizaciones en materia habitacional o de infraestructura que realiza el Estado o sus empresas.

Perú y Ecuador han entregado una síntesis muy coherente respecto de este importante tema. Las recomendaciones que se hacen sobre esta materia, son:

- Intercambiar leyes y reglamentos entre los países miembros de la F.I.I.C.
- Diseñar mecanismos que permitan a las empresas constructoras contar con la información de los planes de desarrollo del Estado y del Sector Privado en el mediano y corto plazo a fin de permitir el adecuado equipamiento de las empresas constructoras.
- Recomendar a los Gobiernos de nuestros países la elaboración de una Ley de Licitaciones y Contrataciones Públicas, en que se determine con claridad, equidad y justicia, los deberes y derechos de mandantes y contratistas.
- Recomendar a los Gobiernos de los países miembros de la F.I.I.C., que se haga participar a las Cámaras de la Construcción en la elaboración de los programas de las obras públicas, a fin de prever el abastecimiento y equipamiento oportuno de los materiales de construcción y de las empresas constructoras nacionales.
- Recomendar a los Gobiernos Nacionales y Seccionales que en la elaboración de sus presupuestos se prevea el financiamiento total para el pago oportuno de las obras públicas.
- Intercambiar información sobre técnicas y sistemas constructivos que permitan incrementar la productividad de las empresas constructoras.

Por considerarlo de interés se menciona que en los últimos años la Cámara Chilena de la Construcción ha logrado considerables avances en varias de las recomendaciones detalladas anteriormente, y considera de gran interés una ponencia que resulte en un efectivo intercambio de información técnica entre los países de la F.I.I.C..

Por considerarlo de interés se acompaña como anexo de este subtema 7 el documento preparado por la Cámara Chilena de la Construcción respecto de la "Solución de Controversias en Contratos de Construcción con el Fisco" que constituye una aspiración del gremio.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

SUBTEMA  
1



**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 1**  
**La Economía de Mercado**  
**PAIS: Chile**



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**CHILE****INTRODUCCION**

La Federación Interamericana de la Industria de la Construcción F.I.I.C., se reunirá próximamente en Santiago de Chile para analizar el tema: "La Construcción frente a una Economía de Mercado", el que tiene gran actualidad e interés para los empresarios del sector.

Se trata de una materia de actualidad pues se observa hoy una tendencia en los países de todo el mundo, occidental y oriental, por liberalizar sus economías y establecer esquemas en una fórmula muy efectiva para conseguir tasas altas y sostenidas de crecimiento, indispensables para mejorar la calidad de vida y erradicar la extrema pobreza. La transición desde una economía socialista hacia una libertad de precios y de comercio exige de los empresarios, y en particular de los constructores, un entendimiento sobre las implicancias de este cambio que les permita adecuar su organización y procedimientos al nuevo esquema.

"La Construcción frente a una Economía de Mercado" será enfocada desde diversos ángulos por los integrantes de la F.I.I.C. Los organizadores del próximo Congreso han estimado oportuno presentar, en un documento previo, los principales conceptos asociados con las economías de mercado, y las consecuencias que se derivan de este tipo de política socio-económica. Esta presentación previa, que tiene un carácter informativo, busca uniformar términos y definiciones para facilitar la preparación de los subtemas. Se ha encomendado a la representación de Chile la preparación de este Trabajo preliminar, seguramente teniendo en consideración que este país ha realizado recientemente una transformación exitosa de su estructura económica, desde un esquema altamente dirigista hacia una fórmula de mayor preponderancia del libre mercado y de las entidades privadas.

El presente documento se somete a la consideración de los miembros de la F.I.I.C., para facilitarles el desarrollo de sus propias posiciones respecto de las repercusiones que tiene para la actividad de la construcción establecer sistemas económicos más libres. Estas posiciones deben enriquecer los planteamientos que se hacen aquí.

**RESPONSABILIDAD**

Hay numerosas posturas, opiniones y definiciones sobre la Economía de Mercado, y sobre los efectos de la liberalización de las políticas económicas. Durante las últimas décadas los economistas han acumulado gran cantidad de información relevante, y han desarrollado diversas teorías, lo que permite predecir los efectos macroeconómicos de las diversas opciones para establecer sistemas en los que el mercado tenga mayor gravitación en las decisiones. Una síntesis de todos estos estudios y teorías escapa del objetivo y alcance de esta breve síntesis.

Las ideas que se expresan aquí corresponden a un enfoque propio de los empresarios agrupados en la Cámara Chilena de la Construcción. El énfasis está en representar lo esencial de la transformación de la estructura económica realizada en Chile a lo largo de la última década, y analizar el efecto que estas políticas han tenido, en forma directa o indirecta, sobre la actividad de la construcción.

Para valorizar con una perspectiva adecuada la información que aquí se entrega es conveniente reseñar algo de las características de la institución que las emite. La Cámara Chilena de la Construcción es una asociación gremial que agrupa a los contratistas que construyen viviendas, edificaciones, infraestructura y obras públicas, junto con industriales, proveedores y especialistas vinculados con la construcción. Es la única organización de su género en el país y, desde su creación hacen 35 años, ha representado a la industria de la construcción ante autoridades, mandantes e

instituciones nacionales y extranjeras. Dentro de la Cámara conviven, desde su creación, socios de diversas tendencias políticas, unidos por el interés común de impulsar y desarrollar a Chile mediante la construcción de obras de todo tipo. El quehacer de la institución se ha efectuado siempre con plena independencia de los gobiernos, y al margen de toda política partidista.

Además de la labor gremial que le es propia, la Cámara ha realizado una importante labor social destinada a promover el bienestar material y desarrollo cultural de los trabajadores y su núcleo familiar. Es así como ha creado diversas entidades que proporcionan seguridad en el trabajo; capacitación profesional; educación técnico-profesional para los jóvenes; deporte y recreación; salud para toda la familia; asistencia social; acceso a la vivienda propia y un completo sistema de previsión social.

La visión de la Cámara respecto de los cambios en las estructuras económicas del país se vé influenciada por su doble carácter: el de asociación gremial de empresarios privados dedicados a una de las actividades más dinámicas y competitivas de la economía, y el de entidad impulsora y administradora del sistema privado de acción social más importante del país. La Cámara piensa que es precisamente en las economías de mercado donde es más importante la participación de los empresarios en el área social, ya que es un deber del sector privado buscar fórmulas que maximicen los beneficios que los trabajadores obtienen por su participación en el desarrollo del país.

#### **DEFINICIONES**

En general se acepta que un país aplica esquemas de economía de mercado cuando una parte significativa de las actividades productivas la realizan entidades privadas, limitándose el Estado a efectuar sólo aquellas funciones que le son propias, principalmente de carácter social, y a prestar aquellos servicios que los particulares no pueden o no desean proporcionar. Además de un Estado subsidiario, las economías de mercado se caracterizan por las libertades de precios y de comercio, y por tener estructuras político-administrativas que garantizan un marco de acción protegido por un derecho de propiedad tal. Un mercado eficiente exige el intercambio de una gran cantidad de bienes y servicios, al precio y en las condiciones que fijen libremente las partes, sin otras limitaciones que las que indican leyes y normas de carácter general. Estos precios proporcionan señales a los agentes económicos que resultan en una utilización adecuada de los recursos disponibles, ya que se asignan a las actividades que presentan mayores ventajas relativas. Lo esencial de las economías de mercado es el peso que tiene el conjunto de decisiones económicas individuales y privadas en la orientación macroeconómica del país, con la consiguiente disminución de la importancia de la función dirigista y planificadora del Estado.

Como consecuencia de la aplicación de diversos esquemas de política económica, Chile se encontraba en el año 1973 muy alejado de la economía de mercado. El Estado había asumido el control y dirección de grandes segmentos de la producción, en la agricultura, la industria, la minería y las entidades financieras. Numerosas empresas constructoras medianas y grandes habían sido invertidas, despojándose a sus propietarios de su dirección. Desde entonces la política económica del país se ha orientado hacia el desarrollo de una economía de mercado, en la que el Estado sigue teniendo una posición preponderante, aún cuando ha traspasado en los últimos años un importante segmento de su quehacer al sector privado.

#### **CAUSAS**

Durante la última década Chile ha experimentado cambios profundos. Esta transformación, que comenzó siendo económica, hoy se extiende a todos los ámbitos

de la sociedad, incluyendo la educación, la salud y la lucha contra la pobreza. Hoy se observa el surgimiento económico y productivo a lo largo del país. Hay un cambio de mentalidad en empresarios, trabajadores y consumidores, y un ambiente que permite la iniciativa individual y que fomenta la creatividad.

La causa fundamental de estos cambios es la aplicación sistemática de un esquema de economía de mercado, la que en Chile se ha implementado mediante la aplicación de dos políticas esenciales: la integración de la economía de Chile con la del resto del mundo, y una fuerte reducción del grado de estatismo.

A comienzos de 1975 se bajaron las barreras al comercio externo, obligando con ello a las empresas nacionales a hacerse eficientes para enfrentar la competencia extranjera y ampliando, de paso, el horizonte de los chilenos, al darles un mejor acceso a la información, tecnología y bienes de consumo importados. Una fuerte rebaja de los aranceles aduaneros, hasta dejarlos parejos para todos los productos, los ha situado hoy al nivel de 15%. Esta política trajo consigo el alza del precio real del dólar lo que, con otras medidas, ha significado un efectivo fomento a las exportaciones.

Esta economía integrada al exterior se tradujo, en el plano interno, en el reemplazo de la estrategia de sustitución de importaciones por la de fomento de las exportaciones. Esto provocó un violento cambio de los precios relativos: mientras que en 1976 un televisor en blanco y negro equivalía a 1030 Kgs. de manzana, diez años después bajaba a 358 Kgs.

Este ejemplo es ilustrativo del alza en el precio de los productos exportables en relación a los que se traen del exterior, lo que a su vez trajo como consecuencia un cambio profundo en la asignación de los recursos dentro de la economía, expandiendo los sectores más rentables que producen para el mercado externo. La baja en el precio relativo de los bienes importados obligó a la industria nacional a una mayor eficiencia, que ha traído consigo un rápido incremento en el consumo masivo de bienes durables, como artículos de línea blanca (cocinas, lavadoras) y electrónicos (radios y televisores).

Estos cambios han hecho que los sectores económicos más importantes sean diferentes de los del pasado. La economía chilena de fines de la década del sesenta estaba liderada por industrias como el cobre, el acero, el salitre y el carbón. La realidad actual es totalmente distinta, ya que la economía de mercado ha provocado un profundo ajuste estructural. El cobre, que llegó a representar en 1973 más del 80 por ciento de las exportaciones, hoy equivale al 40 por ciento. La industria pesquera supera a la del acero, la de la fruta al carbón y la forestal a la del salitre. Antes, salvo el caso del cobre, la economía nacional era dinamizada por industrias que producían para nuestro pequeño mercado interno. Hoy son fundamentales los sectores exportadores para la economía del país.

El clima económico, de respeto a la iniciativa individual con un Estado subsidiario, ha despertado las potencialidades de la empresa privada, que hoy exporta desde palitos de helado hasta arañas, pasando por kiwis, juguetes, armas, libros y programas de computación. Mientras en 1971 se exportaban 412 productos diferentes a 58 países, hoy se exportan 1.343 productos en 112 países.

Asimismo, la opción por el mercado significó disminuir fuertemente el grado de estatismo existente en la economía, caracterizado por:

La presencia del Estado en las más grandes empresas del país; las políticas que inhibían la libertad de comercio (permisos de importación, prohibiciones, dólares diferenciados); la de precios (fijación en el caso de hasta 3.000 artículos); la de contratación (salarios establecidos con participación del Estado, reajustes obligatorios, leyes de inamovilidad, sistema previsional caro

e ineficiente), y la de trabajo (monopolios laborales, ineficiencias en el funcionamiento de los puertos, carnés que impedían la movilidad de la mano de obra).

Como parte del paso hacia una economía de mercado se ha limitado el rol del Estado a sus funciones básicas, a saber: establecer reglas del juego claras y estables y preocuparse del desarrollo económico y social de los más pobres. Esto significó abrir espacios para la iniciativa privada, la que ha pasado a transformarse en un motor del desarrollo, en un clima que incentiva la creatividad, la innovación, la audacia y la capacidad empresarial.

### **SUBSIDIARIEDAD**

La transición de la economía de un país desde un esquema de corte estatista hacia fórmulas de mercado va asociado, por lo general, con la aplicación de políticas tendientes a reducir el tamaño del sector público. Este proceso de reducción del área pública es, y debe ser, bastante lento y gradual. A medida que se aplica con mayor extensión el criterio de subsidiariedad del Estado se va abriendo un espacio para la acción de la empresa privada la que, a corto andar, puede comprobar su mayor eficiencia. Al respecto, es fundamental que las normas y procedimientos que se establezcan sean claros, objetivos y estables.

La Real Academia Española indica: "subsidiario: aplícase a la acción o responsabilidad que suple o robustece a otra principal" -Es bajo esta definición que el concepto de economía de mercado asigna esta "acción principal" al Sector Privado, y encarga al Estado sólo "suplir o robustecer" esta acción o responsabilidad.

En Chile, los Ministerios responsables de la construcción de obras públicas y viviendas sociales, y las empresas del Estado encargadas de dotar al país de infraestructura en materias de energía eléctrica, entre otros, han implementado el criterio de subsidiariedad. Con ello se ha creado un campo de acción para empresas constructoras de diversos tamaños, y para actividades conexas, como son los consultores, los especialistas y los proveedores de insumos básicos.

El paso de un Estado que realizaba una porción significativa de sus inversiones en obra mediante gestión directa a un sistema generalizado de contrataciones por licitación, exige de una adecuación de los mandantes y de los constructores. Los primeros deben preparar y administrar bases y procedimientos de licitación, adjudicación y manejo de los contratos equitativos y transparentes. Los segundos deben volcar sus esfuerzos hacia crear una organización adecuada para asumir los riesgos y desafíos tecnológicos propios de un sistema competitivo.

Se debe destacar la aplicación de este concepto subsidiario del Estado en la acción social. En efecto, el sector privado, y en especial la Cámara de la Construcción ha asumido responsabilidades en los campos de la previsión, salud, seguridad en el trabajo, educación, capacitación, asistencia social y deportes y recreación, con resultados muy positivos y promisorios.

### **ESPECIALIZACION**

La libertad de precios y la apertura al comercio exterior ha hecho que aquellos sectores de la economía que tienen alguna ventaja comparativa natural de desarrollen en forma acelerada. Este desplazamiento hacia áreas nuevas de la producción favorece a la construcción, ya que crea nuevas demandas por instalaciones, edificaciones e infraestructura.

En Chile, durante la última década, el incremento de la producción y de la exportación de la fruta, madera y pesca han sido impactantes. Entre 1973

y 1986 las exportaciones frutícolas se han multiplicado por veinticinco, lo que refleja un mayor aprovechamiento de la configuración del país, con diferentes climas según la latitud, lo que permite abastecer las demandas frutícolas de los mercados europeos y norteamericanos entre noviembre y abril. Algo similar ocurre con el potencial maderero (nuestro pino crece dos veces más rápido que en el hemisferio norte) y con la pesca que se ve favorecida con una corriente marítima fría, que permite grandes capturas de especies autóctonas y el cultivo de otras.

En lo relativo a la construcción, la apertura ha significado una creciente competencia por parte de las firmas extranjeras en las licitaciones de mayor envergadura. Sobre esta materia existe consenso en la Cámara de que los empresarios nacionales están dispuestos a competir siempre que haya igualdad de condiciones y de trato con las empresas extranjeras.

### **DESCENTRALIZACION**

El vuelco hacia una mejor liberalización ha provocado en Chile la descentralización, desconcentración y regionalización real del país. En efecto, a lo largo de las trece Regiones que conforman el territorio nacional han nacido, en forma natural y no por decreto, un número importante de polos de desarrollo, en ciudades que hasta ahora habían llevado una existencia lánguida en materia de productividad. Esto ha permitido estabilizar el acelerado crecimiento que ha tenido en las últimas décadas la capital, Santiago, el que ha venido aparejado a una sucesión de problemas económicos y sociales, difíciles de solucionar en forma integral.

### **PRIVATIZACION**

Este clima de incentivo a la empresa privada —traducido en una mayor aceptación de la figura del empresario, especialmente a nivel de la juventud—, se ha apoyado también en otras dos políticas: la privatización de empresas y la difusión de la propiedad. Una política deliberada de reducción del tamaño del Estado ha llevado a traspasar al sector privado, mediante diversos mecanismos de venta, empresas del Estado o las que fueron estatizadas durante los gobiernos anteriores, y también aquellas que debido a la recesión de los años 1982 y 1983 terminaron en poder de la banca estatal. Estas empresas, están hoy en el área privada con lo que han dinamizado su acción.

Asimismo, un objetivo del esquema de mercado ha sido el de aumentar el número de propietarios, lo que se ha logrado a través de dos procedimientos de difusión de la propiedad: el denominado "capitalismo popular", consistente en otorgar facilidades para la compra de acciones, especialmente de bancos y administradoras de fondos de pensiones, creando numerosos pequeños accionistas, y a través de la privatización de empresas públicas por la vía de venta de títulos a sus trabajadores. El número de capitalistas populares y de trabajadores accionistas supera ya los cien mil.

### **CLIENTIZACION**

El esquema de mercado ha traído claras ventajas para el consumidor: la competencia internacional y la libre entrada a las diferentes actividades ha obligado a las empresas a ser eficientes, y a establecer fórmulas para lograr el favor de la demanda. En otras palabras la economía se ha "clientizado", al ofrecer al consumidor productos de mayor variedad y calidad.

La clientización de la economía es particularmente notoria en materias relacionadas con la construcción de viviendas económicas. Antes el Estado

construía directamente los conjuntos de viviendas y los asignaba entre la población de menores ingresos, sin mayor consideración respecto de las preferencias de los favorecidos. Hoy la situación ha cambiado en forma radical: a los sectores que no disponen de medios suficientes para la vivienda propia el Estado les entrega un subsidio en dinero, de acuerdo con criterios prefijados e impersonales. Los favorecidos por este subsidio buscan libremente la vivienda dentro de un amplio mercado. Este esquema ha obligado a los empresarios de la vivienda a considerar las preferencias de los adquirentes, en cuanto a terminaciones, ubicación, amplitud, etc. con lo cual se ha diversificado las opciones para los compradores de bajos ingresos y se ha mejorado la calidad de la oferta.

### **REQUERIMIENTOS**

Un factor esencial para la existencia de una economía de mercado es la existencia de una empresa privada. La posibilidad de que esta pueda desarrollarse sin impedimentos requiere de:

- Reglas claras y permanentes en relación al rol subsidiario del Estado.
- Una política económica y una legislación laboral equitativa y estable.
- Garantías respecto de la propiedad privada, la libre iniciativa y el libre mercado.
- Políticas macroeconómicas claras, coherentes, transparentes y consistentes en el largo plazo.
- Políticas microeconómicas sectoriales, oportunas y flexibles que le permiten cumplir su función como motor del desarrollo económico, estimular la creatividad e innovación para mejorar la calidad de vida, y adaptarse oportunamente a las exigencias científicas, tecnológicas y sociales.
- La erradicación de la cesantía, la correcta valorización del trabajo y una adecuada utilización de los recursos, permiten el desarrollo de la creatividad, capacitación y libertad del ser humano y son aportes insustituibles de la empresa privada al desarrollo social.
- Una acción efectiva de la empresa privada tiene responsabilidades en la educación, orientando la utilización de los recursos y desarrollando programas de capacitación.
- Privilegiar la equidad, la justicia social y respeto mutuo en las relaciones con los trabajadores, lo que favorece y fortalece los principios democráticos.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 2**  
**Papel del Estado**  
**PAISES: Brasil, Colombia y Chile**



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**SUBTEMA  
2**



LA CONSTRUCCION FRENTE A UNA ECONOMIA DE MERCADO:

PAPEL DEL ESTADO

Este documento se refiere a las acciones del Estado de Chile en materia habitacional, y energía. Se plantean las políticas nacionales para cada uno de esos sectores y, por su posible interés para los delegados de la FIIC, se describe con algún detalle el sistema de subsidios habitacionales, aplicado en Chile a partir de 1978, como también el papel del Estado en el Desarrollo Urbano.

Adicionalmente se incluye un documento donde se plantea lo que a juicio de la Cámara Chilena de la Construcción deberían ser las bases para la formulación y análisis de la política de obras públicas en una economía de mercado.

POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo al plantear el Sistema Nacional de Vivienda en Chile, ha definido como principios generales:

"El fin último de cualquier política de vivienda consiste en asegurar a las familias interesadas un mayor grado de accesibilidad a la vivienda.

En consecuencia, las políticas sobre esta materia se orientan a crear las condiciones necesarias, al menos mínimas, para que las familias accedan en igualdad de oportunidades a la vivienda, cualquiera sea su estrato social u origen geográfico.

La creación de "condiciones necesarias", a la luz del Principio de Subsidiariedad del Estado, se refiere a posibilitar estructuras o sistemas institucionales, de financiamiento y de participación, que aseguren canales formales de acceso a la vivienda a través de los propios interesados. Dentro de este contexto general, la creación de condiciones necesarias contempla una situación particular relativa a la marginalidad habitacional, en cuanto que en dicho caso es necesario una acción preferente por parte del Estado, de manera de alcanzar un grado de integración a la sociedad que les permita también acceder en igualdad de oportunidades.

Igualdad de oportunidad en vivienda no se refiere a que todos accedan a un mismo tipo de soluciones, sino que, se trata de una libertad de elección, en base a las aspiraciones de cada familia, sus esfuerzos en ahorro e impersonalidad en la aplicación de las normas.

El esfuerzo de integración de las familias que conforman la marginalidad habitacional se realiza, en cambio, como una acción adicional tendiente a incorporar a familias que por sí mismas son incapaces de salir del círculo vicioso de la extrema pobreza.

Obtener una vivienda es una aspiración de cada familia interesada, la cual alcanza tras realizar un esfuerzo privado, en donde el Estado crea las condiciones para que éstos puedan ser recorridos".

Dentro de este marco define, también políticas y objetivos. Estos serían:

1.- Asegurar un adecuado flujo de recursos, preferentemente privados, hacia la

construcción y adquisición de viviendas. Esto, se lograría: Garantizando una adecuada rentabilidad al inversionista o ahorrante, mediante el pago de una tasa de interés que sea similar a la de otras operaciones financieras; que la reajustabilidad del instrumento de ahorro o inversión permita recuperar su valor real, y que estos instrumentos sean transables.

- 2.- Facilitar la accesibilidad a la vivienda a los grupos familiares de escasos recursos, para lo cual los recursos públicos que se destinen a la vivienda se utilizarán preferentemente en subsidios, los que se orientarán a la demanda, es decir, el usuario final de la vivienda.

Actualmente la mayor parte de esta acción se materializa mediante el Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, el que detallaremos más adelante.

- 3.- Garantizar un alto grado de igualdad de oportunidades, en términos de libertad de elección, a todas las familias que aspiren a una vivienda.
- 4.- Consolidar la propiedad privada de la vivienda.
- 5.- Facilitar el uso eficiente de los recursos para minimizar costos en todas las etapas del proceso de construcción y adquisición de viviendas, mediante una sana competencia en la oferta; la flexibiliza de las normas que rigen los procesos de construcción, urbanización y venta, y la racionalización de los programas de subsidio público, en orden a beneficiar al mayor número de personas posible con los recursos disponibles.

#### **PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA VIVIENDA**

##### **1.- Vivienda adquirida en forma privada.-**

Es aquella cuyo financiamiento ha sido aportado enteramente por el interesado, ya sea con ahorro previo y/o crédito hipotecario a largo plazo en condiciones de mercado.

##### **2.- Vivienda adquirida con subsidios públicos.-**

Vivienda construída o adquirida mediante alguno de los sistemas de subsidio habitacional. Corresponde a una demanda inducida por el Estado. El financiamiento de la adquisición o construcción de la vivienda, se compone de ahorro previo de la familia interesada, subsidio habitacional otorgado por el Estado y, si es necesario, crédito hipotecario a largo plazo.

Los sistemas de subsidio habitacional vigentes son:

- Sistema Unificado de Subsidio Habitacional, que permite financiar viviendas cuyo precio fluctúe entre 400 y 2000 UF (1).
- Sistema de Subsidio Rural - destinado a los planes de colonización cuyo valor tope será de 260 UF.

---

(1) Unidad de Fomento.- Unidad de cuentas, reajustadas diariamente en función de la variación del índice de precios al consumidor, utilizada fundamentalmente en operaciones de carácter financiero equivalente a US \$ 17.6, aproximadamente.

- Programas especiales de vivienda social, de hasta 400 UF, destinadas a convenios de Entidades Organizadoras con el Ministerio de la Vivienda.

### 3.- La vivienda vendida por el Estado.-

Vivienda u obras de infraestructura sanitaria, destinadas a solucionar problemas de las familias en situación de marginalidad. Corresponde a los programas de vivienda básica (1) que ejecutan los SERVIU y a los programas de infraestructura sanitaria de las Municipalidades. El financiamiento para la adquisición de estas viviendas se compone de ahorro previo, en estos casos muy bajo, subsidio habitacional, proporcionado por SERVIU, que cubre hasta el 75% del valor de la vivienda, y si se requiriera un crédito a largo plazo por el saldo de precio, este también es financiado por SERVIU.

De estos procedimientos para acceder a la vivienda, desarrollaremos el de adquisición con subsidios públicos, mediante el Sistema Unificado de Subsidio Habitacional.

#### EL SISTEMA GENERAL UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL

A fin de dar solución habitacional a los sectores sociales que, por su bajo nivel de ingresos, quedan marginados de los mercados, es que dentro de la política habitacional del Supremo Gobierno, se ha implementado el sistema de subsidio habitacional.

Este sistema permite financiar la adquisición o construcción de viviendas de carácter definitivo, nuevas o usadas, urbana o rural, de hasta un valor máximo equivalente a 2000 UF, cuyo fin sea la solución habitacional del beneficiario y su grupo familiar.

El financiamiento de la vivienda está integrado por tres fuentes:

- a) **Ahorro:** aportado por el interesado, siendo requisito indispensable para postular al sistema y que se aplicará íntegramente a la cancelación o construcción de la vivienda.
- b) **Subsidio:** el Sistema contempla dos tipos de subsidios. El directo, que es ayuda en dinero que el Estado entrega para también ser aplicado a la cancelación o construcción de la vivienda. Este subsidio, que no se devuelve, está expresado en UF, por lo que es totalmente reajutable. Es Subsidio implícito que no puede ser superior a 100 UF, está destinado a garantizar una tasa de interés del 8,5% anual en la operación de crédito a que de lugar la adquisición de la vivienda.
- c) **Crédito hipotecario complementario.-**

Es como máximo igual a 8 veces el monto del ahorro acumulado por el adquirente, otorga un banco o una sociedad financiera, quienes obtienen el dinero mediante la emisión de letras de crédito.

Pueden utilizar este sistema las personas naturales, mayores de edad, solteras o casadas, tengan o no cargas familiares, que ejerzan un empleo, profesión, industria u oficio, que hayan enterado el ahorro exigido, y que no sean propietarios de una vivienda.

(1) Vivienda Básica.- Vivienda definitiva de aproximadamente 36 M<sup>2</sup> construídos y cuyo valor no supera las 190 UF.

A fin de garantizar que el subsidio beneficie principalmente a las familias de bajos niveles de ingresos, éste será socialmente progresivo, vaie decir, beneficiará proporcionalmente un mayor porcentaje del valor de la vivienda a aquellos grupos familiares de escasos recursos.

## TIPOS DE BENEFICIO QUE OTORGA EL SUBSIDIO

VALOR DE LA VIVIENDA (UF)	MONTO DEL SUBSIDIO DIRECTO (UF)	MONTO MAXIMO DEL CREDITO (UF)
Hasta 400	150-140-130-120	280
Más de 400 hasta 900	130-120-110-100	670
Más de 900 hasta 2.000	110-100- 90- 80	1.000

DIVIDENDOS MENSUALES ANTICIPADOS  
( EN UF )

MONTO PRESTAMO	12 años	15 años	20 años
280	3,40	2,69	2,35
670	7,27	6,43	5,64
1.000	10,87	9,60	8,42

DISTRIBUCION DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS  
DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DEL SUBSIDIO DIRECTO  
( SEGUNDO LLAMADO 1988 )

TRAMO DE VALOR DE VIVIENDA	MONTO DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS DESTINADOS AL TRAMO ( EN UF )
Hasta 400 UF	1.432.000
Más de 400 UF y hasta 900 UF	360.000
Más de 900 UF y hasta 2.000	127.000

El Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional se reglamenta por el decreto supremo N° 44 del 14 de marzo de 1988, por los incisos agregados o modificaciones de los decretos supremos N° 114 del 8 de julio de 1988 y N° 135 del 2 de agosto de 1988 y por la Resolución Exenta N° 2594 del 11 de agosto de 1988.

El Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, resume los sistemas de subsidios, que se aplicaban con anterioridad al 14 de marzo de 1988, estos eran:

- 1.- Decretos S. N° 188; (V y U) del 15 de marzo de 1978 que reglamenta por primera vez, el sistema de subsidios a la vivienda, para viviendas de 400 a 850 UF de tasación.
- 2.- Decretos S. N° 74 (V y U) de 7 de mayo de 1984 que regula otorgamiento de subsidio habitacional para Sistema de Ahorro y Financiamiento de la Vivienda (SAF), para viviendas de hasta 2.000 UF de tasación.
- 3.- Decretos S. 206/80 que reglamenta el subsidio rural.

El texto completo del Decreto N° 44/88, con modificaciones introducidas por D.S. 114/88 y 135/88 y Resolución Exenta N° 2594, se publica en el Boletín Estadístico N° 191 de Octubre de 1988, de la Cámara Chilena de la Construcción.

### POLITICA DE DESARROLLO DEL SECTOR ENERGIA

Para tener una mejor comprensión de la política general de desarrollo del sector energía y de los programas específicos de este, es necesario entregar previamente una visión somera de las principales características del sector, así como del enfoque general adoptado por el gobierno para su funcionamiento.

#### CARACTERISTICAS DEL SECTOR

- Estrecha correlación entre consumo de energía y actividad económica del país.
- Elevado grado de centralización de los procesos productivos de las fuentes de energía más usadas.
- Proyectos de energía, necesitan largos procesos de gestación y de vida útil, lo cual conlleva una adecuada planificación.
- Por su carácter se insumo, las diversas formas de energía compiten no sólo entre sí, sino que además con otros factores de producción, como capital y trabajo, haciéndose necesario un cuidadoso manejo de los precios relativos y el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación intersectorial.

#### POLITICAS GENERALES

Siendo el objetivo central de la política energética lograr un abastecimiento eficiente, entendiéndose por ello, la producción y el uso de las formas de energía que sean más económicas, es que se plantean los siguientes mecanismos de aplicación:

- Ordenamiento institucional claro y jerarquizado que garantice y facilite una operación y ordenada del Sector.

- Establecimiento de una normativa legal y de reglas de juego no discriminatorias que faciliten la incorporación del sector privado al sector energía y que permitan una efectiva coexistencia de empresas estatales y privadas, actuando las primeras en un marco de subsidiariedad.
- Coordinación de las decisiones de inversión de las empresas estatales del sector desde una perspectiva global y preservando el interés nacional.
- Política de precios coherente y económicamente eficiente, desde el punto de vista de la producción y uso de la energía. Ella se traduce en precios libres para los productos transables, como los combustibles, y en tarifas eléctricas basadas en los costos marginales de suministro.
- Participación activa del Estado en la evaluación de recursos energéticos, cuando sus perspectivas de utilización así lo justifiquen.

### **POLÍTICAS Y ACCIONES ESPECÍFICAS**

Las políticas generales, mencionadas anteriormente, dan el marco operacional al área, las que se traducen en políticas más precisas o complementarias a ser aplicadas en los subsectores que conforman esta área.

#### **Petróleo y Gas**

- Participación activa, pero subsidiaria, del Estado en la exploración y explotación de hidrocarburos en el país, estableciendo, en lo posible, contratos de riesgo para la exploración petrolífera con inversionistas privados, a través de la modalidad de producción compartida. Con esta modalidad, el contratista asume todo el riesgo de la exploración y comparte con el Estado los beneficios de los resultados exitosos, a través de una retribución previamente pactada.
- Mantención de la libertad de precios para el petróleo y sus derivados, así como de la libertad de importación refinación y distribución en el país.
- Creación de mecanismos que permitan la participación de los distribuidores privados de hidrocarburos en el abastecimiento de petróleo crudo importado.
- Establecimiento de un tratamiento homogéneo para los impuestos específicos a los combustibles de uso automotriz.
- Continuar promocionando la utilización de las reservas de gas natural de Magallanes, con el máximo de participación privada.
- Adaptar y readecuar la legislación de gas de red al sistema económico vigente y a las nuevas tecnologías existentes sobre la materia.
- Impulso a las interconexiones de gas con Argentina.

#### **Electricidad**

- Rol activo del Estado en el desarrollo de proyectos de generación grandes y

medianos a través de sociedades filiales de las empresas estatales, facilitándose la participación de inversionistas institucionales (AFP) y particulares en general en estas sociedades.

- Traspaso gradual de la participación estatal en distribución y en centrales pequeñas, al sector privado.
- Mantención de la política tarifaria vigente.
- Política de retiro de dividendos de las empresas estatales ajustadas a las necesidades de reinversión que resulten de la participación de otros inversionistas y del financiamiento externo.
- Impulso a las interconexiones eléctricas con Argentina.

#### **Carbón**

- Mantenimiento de la libertad de precios para el carbón, así como de la libertad de importación para este combustible.
- Políticas de producción de las minas estatales que no signifiquen una competencia desleal a establecimientos mineros en manos del sector privado.

### **BASES PARA LA FORMULACION Y ANALISIS DE LA POLITICA DE OBRAS PUBLICAS**

#### **I. INTRODUCCION.**

1.- El propósito de este documento es plantear las bases, que a juicio de la Cámara Chilena de la Construcción, deben orientar la política de Gobierno en materia de obras públicas. Este planteamiento busca definir con claridad algunos aspectos que son de particular importancia para juzgar la medida en que este sector está cumpliendo con el rol que le corresponde desempeñar en el desarrollo económico y social del país. Como muestra en este documento, el sector obras públicas tiene características muy particulares que lo diferencian del resto de los sectores económicos y exigen en él una acción distinta a la que normalmente corresponde al Estado. Ello ha creado confusiones con respecto a este sector que, a juicio de esta Cámara, resulta fundamental corregir.

2.- En este documento se pone particular énfasis en el rol del sector público en materia de obras públicas en relación al que cabe desarrollar al sector privado. Se destacan en primer lugar los motivos que hacen imprescindible la participación del Estado en el sector. Se plantea enseguida la posición que ocupa este sector dentro de una economía social de mercado y los principios básicos que deben regular su comportamiento, de modo que su operación sea consistente con la operación eficiente del sistema económico en su conjunto.

**II.- CARACTERISTICAS DE LAS OBRAS PUBLICAS E INTERVENCION DEL ESTADO.**

3.- Aun cuando pueda parecer redundante y obvio, parece esencial consignar en primer término el porqué, a diferencia de la generalidad de los sectores económicos, en el caso de las obras públicas, además de la importante acción que le corresponde desempeñar al sector privado, es ineludible una participación del Estado.

**4.- Motivos que justifican el rol del Estado.**

Los motivos que justifican el rol del Estado en materia de Obras Públicas han sido extensamente analizados por los principales teóricos de la política y la economía. Ultimamente se han llegado a depurar bastante los argumentos. Ellos son sin embargo, de naturaleza muy disímil y no se dan siempre simultáneamente en los distintos tipos de obras. De ello resulta que la forma que debe adoptar la intervención del Estado para ser eficiente puede variar radicalmente en distintas instancias, lo que explica en parte la confusión que es tan frecuente observar en estas materias y enfatiza la necesidad de distinguir cuidadosamente entre distintas situaciones y casos.

Hay siete motivos diferentes que hacen ineludible distintos tipos de participación del Estado en el sector. Ellos son:

- a) La dificultad o imposibilidad material de excluir del uso a quienes no pagan. Ello hace virtualmente imposible la provisión por el sector privado de servicios como los que prestan la mayor parte de los caminos públicos y vías urbanas. En muchos casos la no exclusión resulta no serlo de las características técnicas de las obras y los servicios que ellas prestan, sino de derechos básicos consignados por las leyes fundamentales del país. Como ha sido claramente mostrado por la ciencia económica, la posibilidad de exclusión es un requisito esencial para que puedan operar los mecanismos de mercado, condición sin la cual la iniciativa privada es incapaz de responder a la demanda y, en consecuencia, a las necesidades sociales.
- b) La necesidad de organizar a los usuarios potenciales de una obra para asegurar su factibilidad. Esta situación se da esencialmente en el caso de las obras de regadío en las que, si bien es cierto se puede excluir del aprovisionamiento a propietarios que no estén dispuestos a asociarse para construir la obra, dicha exclusión disminuye la factibilidad de la obra. Las obras de regadío construídas en el siglo pasado por la iniciativa privada fueron destinadas a servir pocas propiedades o a una sola, de modo que el requisito del acuerdo previo no se constituía en un obstáculo para su ejecución o diseño adecuado. Esta situación ha variado radicalmente con la enorme subdivisión que ha experimentado la propiedad rural y con la creciente interrelación que requiere un manejo racional de las disponibilidades en las cuencias y entre cuencias. En muchos casos es manifiesta la imposibilidad de los usuarios potenciales de una obra para organizarse en ausencia de una acción directa del Estado. Una situación similar a la descrita se presenta también en el caso de las remodelaciones urbanas.
- c) La existencia de impactos importantes sobre el medio ambiente u otras actividades económicas y sociales que no son adecuadamente registrados por los precios de mercado. Esto en el lenguaje económico se denomina economías o deseconomías externas (por que ocurren fuera del mercado). El caso más típico de esta situación es el que se presenta con el tratamiento de las aguas servidas y en cierto modo, con las defensas

fluviales. Sin embargo, en general la localización y diseño físico de las obras públicas tiene impactos mucho mayores a lo que es normal sobre el espacio físico y el paisaje. Ellos no pueden dejar de ser considerados en la mayor parte de los casos al planificar su realización y efectuar su diseño.

- d) Las implicaciones sociales o estratégicas de cierto tipo de obras. Estas implicaciones hacen necesario, en ciertos casos, abordar obras cuya ejecución o conservación no se justifica desde un punto de vista puramente económico. El Estado debe normalmente subsidiar este tipo de obras. En este caso se encuentran obras viales y aeropuertos de carácter estratégico o Social, obras sanitarias de agua potable y alcantarillado para grupos de bajos ingresos o en zonas en que la provisión de agua tiene un alto costo, obras de arquitectura como gimnasios, estadios y otras obras.
- e) La necesidad de ubicar ciertas obras en un lugar preciso para hacerlas factibles y operacionalmente adecuadas. Ello exige expropiar terrenos de particulares de acuerdo con el diseño físico de proyectos determinados. Esta tarea de expropiación hace necesario que el Estado intervenga directamente o provea los mecanismos para evitar la especulación de que puede ser objeto un terreno por el sólo hecho de ser insustituible para la ejecución de una obra determinada. Este tipo de situación se da prácticamente en casi todas las obras públicas. En algunas como el caso de los caminos, canales y especialmente vías urbanas, puede constituirse en elemento muy crítico para la ejecución de la obra.
- f) La construcción de obras para el Estado. Este es el caso típico de los edificios públicos, cuarteles, escuelas, cárceles, etc.
- g) La necesidad de apoyar el financiamiento de obras de gran volumen. Estas se refieren a aquellas que para su materialización exigen un monto de recursos que sobrepasa la capacidad de los interesados o de empresas privadas y que, en ausencia de una iniciativa del Estado, a pesar de ser convenientes económica y socialmente, no serían emprendidas por particulares.

### III.- LAS OBRAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.

5.- Las peculiaridades de este sector que hacen necesaria una participación directa del Estado no significan que en él no deba regir la misma lógica fundamental que orienta la asignación de recursos en el sector privado. Lo mismo que en el caso de otros bienes y servicios, la cantidad ofrecida debe ajustarse a la demandada, de modo que quienes están dispuestos a cancelar el costo de los servicios ofrecidos vean satisfecha su demanda. En aquellos sectores en que se dan las condiciones para que opere plenamente la iniciativa privada, el equilibrio entre oferta y demanda a niveles de eficiencia se logra en general a través de una operación libre del mercado. En el caso que se analiza se puede visualizar el rol del Estado precisamente como el conjunto de acciones necesarias para reproducir la asignación y uso de recursos que tendría este sector si en él fuera posible la operación plena del sistema de mercado con las condicionantes y restricciones que son normales en los demás sectores. Este es un punto que frecuentemente no se comprende con claridad y que probablemente es el que más confuciones genera, incluso entre medios ilustrados en materias económicas. Por esta razón parece conveniente considerarlo con mayor detención.

A.- La Evaluación de proyectos y el mercado.

- 6.- Una de las funciones más críticas del mercado consiste en regular el flujo de recursos que se destina a los diferentes sectores. Cada transacción de mercado constituye una confirmación objetiva del deseo de los consumidores de disponer del bien en cuestión al precio transado. La relación entre el precio y el costo de producción proporciona a los empresarios una evidencia también objetiva de la conveniencia de expandir o contraer la producción. Cuando el precio es conveniente existen beneficios suficientes como para financiar los recursos necesarios para la expansión. Desgraciadamente, en el caso de las obras públicas no existen en general mecanismos similares que permitan en forma tan directa y objetiva medir la conveniencia de expandir los servicios. Sin embargo, constituiría un error mayúsculo deducir de esto que no exista disposición de parte de los usuarios para pagar el costo de expandir la oferta si existiera la posibilidad práctica de hacerlo. Ello es fácilmente demostrable; incluso existe evidencia pública reciente de esta disposición en el caso de algunos caminos que sirven la exportación, para cuyo mejoramiento y conservación han existido ofertas de aporte de los usuarios interesados.
- 7.- El estudio y evaluación de proyectos de infraestructura, que han sido implementado como regla general durante el presente gobierno y está siendo decididamente promovido por el MOP, tiene como propósito fundamental examinar si los usuarios están o no dispuestos a cubrir el costo social de los recursos necesarios para el proyecto respectivo. En el caso específico de las Obras Públicas la evaluación de proyectos, además de cumplir con el objetivo normal de esta técnica de verificar la factibilidad y dimensión física de las obras y las proyecciones de mercado a fin de determinar si será rentable para quienes efectúan la inversión, tienen como propósito adicional revisar y generar información que permita simular, por decirlo así, el comportamiento del proyecto en caso que pudieran funcionar los mecanismos normales de mercado en el sector. El resultado de la evaluación debe indicar la conveniencia o inconveniencia de realizar el proyecto dado el valor de los recursos necesarios para su ejecución. En último término, el volumen de recursos que debe ser destinado al sector resulta de sumar los montos necesarios para implementar todos aquellos proyectos que tienen una rentabilidad neta positiva, incluyendo la conservación de aquellas obras cuya mantención es justificable en el largo plazo.
- 8.- El uso, en el caso de las obras públicas, de la técnica de evaluación de proyectos con el sólo propósito de asignar los limitados recursos presupuestarios que previamente se conceden al sector entre los proyectos que éste tiene en cartera, constituye a juicio de esta Cámara un gravísimo error cuya comisión reiterada conduce a distorsiones en la asignación de recursos que comprometen seriamente el desarrollo económico y social del país. Los proyectos cuya rentabilidad neta es positiva son por definición aquellos que la sociedad está dispuesta a financiar, argumentar lo contrario significa suponer que el valor dado por los organismos de planificación a los recursos a ser utilizados en el proyecto (capital, mano de obra, divisas) es errado. Estos valores deben resultar de un análisis de la situación de la economía nacional en su conjunto, considerando tanto las situaciones coyunturales de corto plazo como las de mediano y largo plazo, y no de las disponibilidades que a priori se pueden determinar para el sector. En la medida en que los recursos disponibles sean insuficientes para financiar los proyectos rentables

lo que cabe revisar, no sólo en el mediano y largo plazo sino también en el corto, no son los proyectos a ser ejecutados sino la política de financiamiento de las obras públicas y viceversa.

#### B.- El financiamiento de las obras

9.- La primera alternativa de financiamiento que debe examinarse son los aportes de los propios usuarios por la vía de las tarifas o, en el caso de que el cobro de tarifas no pueda por razones técnicas ser implementado en forma general, como en los caminos, por la vía del establecimiento de impuestos especiales a los usuarios. La Cámara sostiene que, excepción hecha de proyectos que promueve el sector público por motivos sociales o estratégicos, la norma general debe ser que el costo de construcción, operación y conservación de infraestructura sea cubierto por quienes se benefician, que son, en último término, quienes, de acuerdo con el análisis de los beneficios del proyecto, están dispuestos a pagar por él. El Estado debe establecer mecanismos eficientes de cobro y velar por que las recaudaciones no se destinen a otros propósitos ya que ello en último término implica un tratamiento tributario discriminatorio.

10.- Pero no siempre, especialmente en el corto plazo, es posible ajustar año a año las necesidades con los recursos que, dentro de un sistema de cobros y tarifas eficientes, pueden aportar los usuarios. Puede ser necesario efectuar inversiones de alto costo que tienen un largo período de amortización y naturalmente no puede exigirse que sean pagadas por los usuarios en los años de su construcción. De allí que una segunda alternativa de recursos debe buscarse en el financiamiento tanto por la vía del endeudamiento interno como del externo. Los proyectos del sector público rentables a satisfacción de los organismos competentes, pueden competir en el mercado de capitales con otros proyectos para obtener financiamiento. Este tipo de financiamiento puede perfectamente encuadrarse dentro de la programación de la política de corto plazo y constituye un uso eficiente y productivo de los recursos de inversión de que dispone el país.

#### C.- Gestión recomendable del Estado en el Sector

11.- La forma que adopta la intervención del sector público debe ser acorde con la naturaleza de los motivos que hacen necesaria la intervención. El principio básico en este sentido debe ser la promoción de la eficiencia. Los mecanismos deben ser simples y estimular un control de parte de los interesados de la calidad y costo de los servicios. Como la experiencia muestra, es en este aspecto donde la carencia de competencia que muestra, es en este aspecto donde la carencia de competencia que generalmente acompaña a la gestión del Estado manifiesta sus aspectos más negativos. Es por esta razón que la Cámara considera que en la gestión del sector Obras Públicas deben seguirse principios que traten de reproducir las normas de una prudente gestión que se dan generalmente en las empresas del sector privado.

La forma concreta de lograr esto depende esencialmente del sector de infraestructura de que se trate pero hay algunos principios de observancia general que se pueden mencionar. Entre estos cabe destacar los siguientes:

a) Definir la gestión del sector en términos de objetivos y programas claros cuya racionalidad pueda ser examinada y cuyo cumplimiento

eficiente pueda ser sometido a una cuantificación y análisis sobre la base de criterios previamente acordados. La gestión en término de objetivos y programas facilita muy significativamente la elaboración y análisis de los planes de inversión y operación en el sector y hace posible una revisión desagregada de los problemas y necesidades que en él se presentan. Cabe recordar además que los procedimientos técnicos para analizar la eficiencia y rentabilidad de distintos sectores y subsectores de infraestructura que maneja el MOP varían significativamente ya que estos sectores son muy disímiles entre sí.

- b) La gestión debe desagregarse en unidades a las cuales pueda otorgarse autonomía financiera. Esta autonomía debe estar basada en la existencia de ingresos propios de cada unidad que provengan de la venta de los servicios que ella presta o, cuando esto no sea posible o plenamente adecuado, de la recaudación de tributos especiales a los beneficiarios de los servicios producidos. Las tarifas o tributos especiales deben ser establecidos sobre la base de criterios de racionalidad económica y financiera.

En el caso de programas o actividades que el Estado desee subsidiar por razones sociales, estratégicas o de otra índole, su costo debe ser establecido con claridad a fin de que los déficit que ellos generan y los subsidios que ellos requieren no queden mezclados en los recursos financieros globales de la unidad de gestión correspondiente.

- c) Reducir la ejecución directa del Estado a aquellas actividades, obras y funciones en que sea estrictamente necesaria, delegando o contratando con el sector privado el resto. El grado y naturaleza de la intervención y acción directa necesaria por parte del Estado varía en cada caso. La Cámara considera que en este sentido debe seguirse un criterio esencialmente pragmático tomando en cuenta que en general los interesados directos cuidan mejor que el Estado de sus propios intereses y que normalmente se logran mejores condiciones de calidad y costo en la ejecución de las obras y tareas cuando ellas se asignan a empresas privadas sobre la base de un sistema adecuado de licitaciones y contratación. Por lo demás este es un principio que también siguen las grandes empresas privadas que subcontratan con otras empresas parte sustancial de los trabajos que requieren para cumplir sus objetivos.
- d) Para aquellas actividades, obras y funciones que por su naturaleza es ineludible que sean ejecutadas directamente por el Estado es preciso asegurar que él pueda operar con la debida eficiencia. La naturaleza de las tareas que deben desarrollar el Ministerio de Obras Públicas exige de personal técnico de alta capacidad y calificación.

Para atraer y conservar este tipo de personal es preciso que sus remuneraciones y condiciones de trabajo sean compatibles con las de profesionales de similar calificación y experiencia que laboran en el sector privado. La falta de una política adecuada de personal tiene un muy elevado costo en este sector. La Cámara reconoce que este es un problema muy difícil de resolver, pero debe ser abordado en forma sistemática a fin de eliminarlo dentro de un plazo razonable. Para que el Estado pueda desarrollar un acción dinámica y eficiente en aquellas tareas en que su participación es imprescindible la gestión de sus organismos debe simplificarse, recibir flexibilidad y razonable autonomía y un apoyo material acorde con sus funciones.

- 12.- Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo económico del país, la implementación de infraestructura es un elemento crucial. En el momento histórico actual, dado el nivel de desarrollo del país, y las tasas de crecimiento de la producción que se esperan como resultado de las políticas en marcha, resulta esencial prever adecuadamente los requerimientos de infraestructura. El Estado no puede seguir en esta materia una política de actuar sólo para eliminar cuellos de botella o deficiencias cuando ellos se producen. Situaciones de este tipo son graves y se traducen en un retardo importante del crecimiento del país. Países del nivel de desarrollo de Chile, que han seguido con éxito modelos económicos como los que nuestro país está implementando, una vez que han saneado los problemas básicos de sus finanzas públicas, han puesto especial énfasis en acrecentar el porcentaje de sus recursos destinados al desarrollo de la infraestructura. Esta es una palanca tan importante para un desarrollo vigoroso de la producción y bienestar nacional, y de las actividades del sector privado, como lo es el clima de confianza y seguridad que proporciona una economía estable y en orden.

## POLITICA DE DESARROLLO URBANO

El establecimiento de una economía social de mercado ha hecho necesario redefinir el papel del Estado en el Desarrollo Urbano.

Entendemos por Desarrollo Urbano el conjunto de leyes, ordenanzas y reglamentos que ordenan y regulan la evolución y el crecimiento de los núcleos urbanos.

En primer lugar, es preciso reconocer que esta facultad ordenadora no puede ser ejercida sino por el Estado, entendiendo por tal a Ministerios, Municipios y demás organismos de Gobierno. Se trata de una ordenación cuyo objetivo es el bien común, y cuyo horizonte de tiempo es el largo plazo.

La sola iniciativa privada no tiene como objetivo primero el bien común, sino la rentabilidad, conceptos no opuestos pero que no necesariamente coinciden siempre. Por otra parte, las señales originadas en el mercado, por las cuales se guía la iniciativa privada, tienen normalmente horizontes de corto y mediano plazo, en tanto que el desarrollo de las ciudades se sitúa principalmente en el largo plazo.

Si bien queda así establecido el rol irrenunciable del Estado a ser el planificador u ordenador del Desarrollo Urbano, se abre un amplio campo de alternativas en cuanto a la intensidad y flexibilidad de la legislación urbana, y en cuanto al derecho de propiedad que de alguna manera se involucra siempre en los efectos de dicha legislación.

Por Decreto Supremo de marzo de 1985, el Gobierno chileno dictó la Política Nacional de Desarrollo Urbano, documento que define los principios y la filosofía que deben inspirar la legislación sobre esta materia.

Dicha Política se aparta de dos extremos. Por una parte, se aleja de la planificación estatista, centralista y cerrada que imperó en Chile hasta 1974. Por otra parte, se distancia de una experiencia que se aplicó entre 1978 y 1984, con resultados muy negativos, en la cual el Estado prácticamente renunció a su rol de orientador y coordinador del urbanismo, y se pretendió que el uso del suelo urbano quedara definido sólo por su rentabilidad.

La Política vigente es considerada un modelo de equilibrio en su género, ya que reconoce como bases del desarrollo el derecho de propiedad, la iniciativa privada, y las señales del mercado, y conjuntamente con ello, establece cómo se deben subordinar dichos valores al bien común, que tiene como objetivo, en este caso, elevar la calidad de vida de los habitantes urbanos, que en Chile llegan al 82% de la población.

Actualmente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo está estudiando las modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y a la Ordenanza General de la misma materia, para hacerlas concordantes con la referida Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Los límites de esta reseña impiden referirse en detalle al contenido de la Política, documento de 40 páginas, pero su Índice, que copiamos a continuación, podrá dar una idea de las materias que contiene.

**A. Principios Generales.**

1. El Bien Común y el rol del Estado.
2. El derecho de propiedad.
3. La libre iniciativa y el mercado.
4. La habitabilidad de los asentamientos urbanos.
5. El carácter urbanístico.

**B. Políticas Específicas.**

6. Políticas sobre el suelo.
  - 6.1. Macrotipología.
  - 6.2. Crecimiento urbano.
  - 6.3. Actividades (uso del suelo).
  - 6.4. Subdivisión de predios.
7. Política sobre infraestructura urbana.
8. Política sobre instrumentos de planificación.
9. Política sobre participación de la comunidad.

**CHILE**

**FOLLETO EXPLICATIVO SISTEMA GENERAL  
UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL**

**¿En qué consiste el Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional?**

Es un sistema que le permite financiar la adquisición o construcción de una vivienda de carácter definitivo, nuevo o usada (\*), terminada, urbana o rural, de hasta un valor máximo equivalente a 2.000 Unidades de Fomento (U.F.) cuyo fin sea la solución habitacional del beneficiario y su grupo familiar.

El valor de la vivienda corresponde, en el caso de adquisición, al precio señalado en el contrato respectivo, y en el caso de construcción, al valor del presupuesto indicado en el permiso de edificación, incrementado en un 30%.

El financiamiento de la vivienda está integrado por tres factores:

- a) Ahorro;
- b) Subsidio;
- c) Crédito hipotecario complementario.

El **ahorro**, obviamente es aportado por el interesado, y es requisito imprescindible para postular al Sistema, debiendo acreditarse, al momento de postular, y aplicarse íntegramente al valor de la vivienda, conforme se expresa más adelante.

El **subsidio directo**, es una ayuda en dinero que el Estado le da a Ud., para que lo aplique al precio de compra o de construcción de su vivienda definitiva. El Subsidio no se devuelve; está expresado en U.F., por lo que se reajusta todos los días.

El **crédito complementario**, que como máximo puede ser igual a 8 veces el monto del ahorro pactado y enterado, es otorgado por las empresas bancarias y sociedades financieras, mediante el sistema de emisión de letras de crédito. En relación con este crédito, el Estado le otorga un **subsidio implícito**, cuando corresponda, garantizando un porcentaje mínimo del valor de las letras de crédito, si éstas se venden en el mercado secundario a un valor inferior a su valor par, teniendo los topes que fija el reglamento correspondiente y las resoluciones que lo complementan.

El porcentaje de valor par se indica en el respectivo Certificado de Subsidio Habitacional, de acuerdo al monto de crédito indicado por el postulante al momento de su inscripción, para operaciones a 12, 15 ó 20 años plazo, a una tasa de interés nominal del 5.5% anual. Tratándose de letras de crédito con tasa de interés nominal del 6% o del 7%, el cálculo se efectuará en cada caso, de acuerdo al procedimiento que señala la reglamentación pertinente.

**¿Cuál es la cantidad de dinero que se entrega como subsidio directo?**

Los beneficios que otorga este Sistema se han clasificado en tres tipos o tramos. A cada uno de estos tipos se asocia un tramo de valor de la vivienda; diferentes alternativas de monto de subsidio directo (sobre los cuales cada postulante debe optar, eligiendo sólo una alternativa), y un monto máximo de crédito complementario, que deberá indicar cada postulante al momento de su inscripción, en las condiciones que fija el reglamento correspondiente.

**(\*) NOTA:** Sólo se puede aplicar este beneficio a la adquisición de viviendas usadas desde los 8 meses anteriores a la fecha de expiración de la vigencia estampada en el respectivo Certificado de Subsidio.

Estos tres tipos o tramos son los siguientes:

Tramo de valor de la Vivienda (U.F.)	Monto del Subsidio Directo (U.F.)	Monto máximo de crédito (U.F.)
Hasta 400	150-140-130-120	280
Más de 400 y hasta 900	130-120-110-100	670
Más de 900 y hasta 2.000	110-100-90-80	1.000

Es **muy importante** que la decisión que adopte al postular sea la adecuada toda vez que el Certificado de Subsidio obtenido **caducará automáticamente** si el valor de la vivienda adquirida o construida excediere el máximo del tramo al cual corresponda ese Certificado. Sin embargo, el beneficiario podrá aplicar su Certificado de Subsidio a la adquisición o construcción de una vivienda cuyo valor esté comprendido dentro de los tramos inferiores, pero en ese caso el monto máximo de subsidio que podrá obtener corresponderá al indicado en su Certificado.

Con todo, el Subsidio directo que efectivamente obtendrá el postulante seleccionado no podrá ser superior al 75% del valor de la vivienda determinado en la forma que señala el reglamento, ni podrá ser superior a la diferencia que resulte entre dicho valor de la vivienda y el total del ahorro acreditado al postular, tanto en dinero como en sitio, expresado en Unidades de Fomento, aproximado a la unidad superior si resultare una fracción igual o superior a 50 centésimos o a la unidad inferior si dicha fracción fuere inferior a 50 centésimos.

Las personas que hubieren obtenido, con ayuda del Estado o de las Municipalidades, algún tipo de solución habitacional que sólo alcance a constituir parte de la vivienda, podrán postular a este subsidio; sin embargo, en estos casos, el monto del subsidio directo que solicite, de acuerdo a la tabla anterior, se reducirá en la cantidad que se indica a continuación, según sea el tipo de solución que hubiere obtenido:

Tipo de solución	Cantidad a reducir del subsidio (U.F.)
Sitio semiurbanizado	20
Sitio urbanizado	40
Lote con servicio	80

El SERVIU respectivo determinará, **dentro del plazo fijado para el período de información**, a cual de los tipos antes señalados corresponde la solución obtenida por el postulante, previa solicitud de éste, y de acuerdo a las normas establecidas al efecto, en las resoluciones respectivas.

Los créditos complementarios que se otorgan de acuerdo a este Sistema pueden pactarse en Unidades de Fomento o en Índice del Valor Promedio, a un plazo de 12, 15 ó 20 años, con un interés máximo efectivo a los beneficiarios del 8,5%, del 9% o del 10% anual (incluyendo a este porcentaje la comisión que cobre la institución crediticia, la que no podrá ser superior al 3% anual).

**¿ Quiénes pueden utilizar este Sistema para obtener su vivienda?**

Pueden utilizar este sistema las personas naturales, mayores de edad, solteras o casadas, tengan o no cargas familiares, y los menores adultos casados, hombres o mujeres, que ejerzan un empleo, profesión, industria u oficio, que acrediten haber enterado un ahorro en la forma que más adelante se expresa, siempre que ni el postulante, ni su cónyuge, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

A) Ser propietario o asignatario de una vivienda, aún cuando la asignación provenga de una cooperativa. Sin embargo, podrán postular a este Subsidio las personas que tengan derechos en comunidad sobre una vivienda, o si los tienen su cónyuge, pero en este caso, para hacer efectivo su cobro, deberán acreditar mediante la correspondiente escritura pública inscrita que han hecho cesión de sus derechos a esa comunidad, o que han adquirido la totalidad de los derechos en ella con aplicación de este Subsidio.

B) Si hubieren obtenido una vivienda del SERVIU o de sus antecesores legales, o a través de los mecanismos del impuesto Habitacional, o si hubieren adquirido o construido una vivienda con aplicación de un subsidio habitacional o de una subvención municipal, a través de cualesquiera de los sistemas que regulan o hayan regulado dichos beneficios, o con financiamiento proveniente de un préstamo habitacional obtenido del SERVIU o de sus antecesores legales, sea directamente o a través de cooperativas de vivienda, aunque la vivienda hubiere sido transferida (salvo en el caso que la vivienda a que se refiere este párrafo hubiere sido objeto de expropiación o demolición ordenada por la autoridad pública, o hubiere resultado totalmente destruida, o hubiere quedado inhabitable, a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones u otras catástrofes, que no sean imputables al beneficiario, circunstancia que deberá acreditarse conforme lo señalan las normas aplicables a cada llamado).

C) Tampoco podrán postular las personas que hubieren obtenido un Certificado de Subsidio que aún estuviere vigente a la fecha de la nueva postulación, ni los cónyuges de las personas que se encuentren en la situación indicada.

En cambio, podrán postular a este Subsidio, las personas que estuvieren inscritas o postulando en otro y otros sistemas habitacionales de las Instituciones del Sector Vivienda o de las Municipalidades, o si lo estuviere su cónyuge, pero si al efectuarse la selección correspondiente a este sistema, ya hubieran resultado seleccionadas en alguno de esos otros, su postulación a este Subsidio quedará automáticamente sin efecto; a la vez, si resulta seleccionada en este sistema, su postulación en otros sistemas, quedará automáticamente sin efecto.

D) No podrán postular al subsidio correspondiente al tramo de valor de la vivienda de hasta 400 U.F., aquellas personas cuyas renta mensual, incluida la de su cónyuge, exceda, a la fecha de la postulación, del equivalente a 15 U.F.

**¿ Cómo se ingresa al Sistema?**

El primer requisito para ingresar al Sistema consiste en acreditar la disponibilidad de ahorro, en la forma y con la antigüedad o permanencia mínima que más adelante se expresa.

Existen tres formas de acreditar el ahorro en la forma exigida para postular al Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional:

A) Ahorro enterado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda ("Cuenta D.S. N° 74"), abierta por el postulante o por su cónyuge (una sola), en una entidad bancaria o sociedad financiera;

Los postulantes que hubieren resultado seleccionados para el goce del subsidio habitacional en los llamados efectuados conforme al D.S. N° 188, (V. y U.), de 1978 y sus modificaciones, cuyos certificados de subsidio hubieren expirado sin haberlos aplicado, que mantuvieren en custodia en un Banco o Sociedad Financiera los depósitos a plazo reajustables y renovables automáticamente, endosados a favor del SERVIU respectivo, mediante los cuales acreditaron el ahorro en el respectivo llamado, al postular nuevamente podrán obtener puntaje por la antigüedad de dicho ahorro siempre que antes del 1° de enero de 1989 lo transfieran a una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a aquel en que en el SERVIU le comunique al interesado que dicho traspaso ha sido autorizado mediante la correspondiente resolución. Dicho traspaso deberá incluir todos los intereses y reajustes devengados hasta la fecha en que éste se efectúe, lo cual se acreditará mediante certificado de la entidad bancaria o financiera en la cual se mantuvo ese depósito. Con el mérito de la resolución del SERVIU que hubiere autorizado el traspaso, del certificado extendido por la entidad bancaria o financiera en que se mantuvo el depósito, y del otorgado por la institución bancaria o financiera en la que se hubiere abierto la Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda a la cual se traspasaron dichos fondos, se considerará, para los efectos del puntaje por permanencia o antigüedad del ahorro, la fecha de emisión del respectivo certificado de depósito.

B) Ahorro enterado como Aporte de Capital en una cooperativa abierta de viviendas, de la cual es socio el postulante y a través de la cual postula al Subsidio Habitacional (en este caso no podrá acreditarse simultáneamente como ahorro la disponibilidad de sitio de la cooperativa, ni ahorro depositado en Cuenta de Ahorro a Plazo para Vivienda);

C) Ahorro constituido por la disponibilidad de sitio propio, entendido por tal aquel cuyo dominio se encuentra inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, a nombre exclusivo del postulante, o de su cónyuge, o de ambos cónyuges en comunidad, o de la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos menores. En caso de postulación a través de algún tipo de cooperativa que señala el artículo 35 del D.S. N° 44, (V. y U.), de 1988, se puede acreditar ahorro constituido por la disponibilidad de sitio inscrito en el Conservador de Bienes Raíces a nombre de la cooperativa a través de la cual se postula (en este caso no podrá acreditarse simultáneamente como ahorro la disponibilidad de otro sitio propio o ahorros enterados como aporte de capital). El sitio que se acredite como ahorro debe estar libre de todo gravamen, exceptuadas servidumbre, y sin prohibición de gravar ni embargo, salvo aquellas prohibiciones que pudieren extinguirse con ocasión de la aplicación del Subsidio Habitacional.

Tanto para el caso señalado en la letra A) anterior (Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda), como para el caso indicado en la letra B) anterior (Aporte de Capital enterado en una Cooperativa Abierta), el ahorrante debe celebrar un contrato por el cual se compromete a completar un monto de ahorro total mínimo, expresado en U.F., estableciendo el plazo en que enterará ese ahorro total (mínimo 18 meses) y el saldo semestral mínimo que deberá mantener.

El saldo medio semestral mínimo no podrá ser inferior para el primer semestre al que resulte de dividir el ahorro total pactado por dos veces el número de semestres convenido para enterarlo; para el segundo semestre deberá tener tres veces el saldo mínimo del primer semestre; para el tercer semestre deberá tener cinco veces el saldo medio mínimo del primer semestre; y así sucesivamente.

Los saldos medios efectivamente mantenidos en cada semestre se calculan sumando los saldos diarios del período y dividiendo el resultado de dicha suma por el número de días del semestre. Los meses se consideran de 30 días.

Cuando se pacten contratos de ahorro por plazos superiores a 18 meses, deben pactarse en plazos que sean múltiplos de seis meses.

El contrato se puede modificar por una sola vez. Si la modificación se efectúa para efectos de aumentar el monto del crédito, se debe aumentar, además, el plazo originalmente pactado en no menos de seis meses. Caso en el cual no se podrá postular solicitando el mayor monto de crédito, hasta que no se haya enterado el plazo así aumentado.

Se podrá postular con una permanencia o antigüedad inferior a la convenida, con un mínimo de seis meses, siempre que se haya enterado el total del ahorro pactado, lo que en todo caso no implicará modificación del contrato de ahorro, pero, en este caso el postulante obtendrá un puntaje negativo, según se indica más adelante.

En caso de postular acreditando ahorro constituido por la disponibilidad de sitio propio inscrito en la forma que señala la letra C) anterior, la inscripción de dicho sitio, a nombre de alguna de las personas que indica esa letra C), deberá haberse practicado a lo menos con 18 meses de anterioridad al primer día del "período de inscripción" respectivo, a menos que el postulante acredite, además, que ha enterado el ahorro pactado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda y que registra, por lo menos, seis meses de antigüedad en dicha Cuenta.

Sin embargo, se podrá postular acreditando la disponibilidad de sitio cuya inscripción a nombre de alguna de las personas que señala la letra C) anterior, tenga menos de 18 meses de antigüedad, con un mínimo de seis meses, en cuyo caso se obtendrá un puntaje negativo, según se expresa más adelante.

#### **Requisitos para postular a este Sistema**

Anualmente se efectuarán tres llamados para postular a este Sistema de Subsidio Habitacional.

Podrán postular a esos llamados, las personas que hayan enterado el ahorro total pactado y que cumplan con los requisitos de permanencia o antigüedad de ese ahorro, conforme se ha señalado, así como quienes puedan acreditar la disponibilidad de sitio propio en los términos indicados y cuya inscripción cumpla con la antigüedad mínima exigida.

Tenga presente que para el ahorro en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, la antigüedad se cuenta desde el día 1° del mes siguiente al de la fecha de la apertura de la Cuenta de Ahorro respectiva y hasta el último día del mes anterior al del inicio del "período de inscripción", y para el ahorro acreditado mediante certificado de Aporte de Capital en una cooperativa abierta, la antigüedad se cuenta desde el día 1° del mes siguiente al de la fecha del convenio de aporte de capital suscrito entre el respectivo socio y la cooperativa (fecha que no podrá ser anterior a la de ingreso del socio a la cooperativa), y hasta el último día del mes anterior al del inicio del "período de inscripción".

Para el caso de postulación con sitio propio, la antigüedad de la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces respectivo se cuenta considerando la anterioridad con que ha sido practicada esa inscripción (a nombre de la persona que corresponda), en relación al primer día del "período de inscripción" fijado para el llamado al cual se desea postular.

#### **¿Cómo se ganan los Subsidios?**

Las personas que obtienen un mayor número de puntos en cada región y tramo, ganan el subsidio. Ud. obtiene puntaje por los siguientes factores:

**A) Integrantes del Grupo Familiar**

Por cada integrante del grupo familiar acreditado, se asignan 10 puntos. Para estos efectos, se consideran integrantes del grupo familiar, al postulante, su cónyuge y los hijos menores de 18 años, incluyendo aquellos que complan los 18 años durante el año en el cual se postula.

**B) Ahorro en Dinero**

Por cada U.F. que represente la cantidad depositada en su Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, o aportada como capital en una cooperativa abierta, que corresponda al ahorro pactado según contrato, Ud. obtiene un punto. Si el ahorro acreditado excede el ahorro pactado, Ud. obtendrá 0,3 puntos por cada U.F. que represente la parte en exceso.

Por ejemplo, si Ud. pacta un ahorro total mínimo ascendente a 80 U.F., y postula acreditando haber enterado un ahorro total equivalente a 96,34 U.F., obtendrá, por este concepto, un puntaje total ascendente a 84,902 puntos, los que se desglosan como sigue:

- |   |                      |
|---|----------------------|
| a) Por las 80 U.F. que corresponden al ahorro pactado y enterado, obtiene un punto por cada U.F. de ahorro:   | 80,000 puntos;       |
| b) Por las 16,34 U.F. que exceden del monto pactado ( $96,34 - 80,00 = 16,34$ ), obtiene 0,3 puntos por cada U.F. de exceso ( $16,34 \times 0,3 = 4,902$ ): | 4,902 puntos;        |
| Puntaje total asignado por ahorro en dinero (acreditado):   | <hr/> 84,902 puntos. |

En caso que el titular de la Cuenta no tuviere derecho a reajuste (lo que indicará el certificado extendido por la respectiva entidad bancaria o sociedad financiera), por haberse excedido en el número de giros convenidos, el postulante no obtendrá puntaje por este concepto.

**C) Permanencia o Antigüedad del Ahorro**

Por cada mes completo de permanencia del ahorro (contado desde el día 1° del mes siguiente al de apertura de la Cuenta de Ahorro o de suscripción del Convenio de Aporte de Capital, hasta el último día del mes anterior al del inicio del "período de inscripción"), Ud. obtiene 8 puntos.

Si en uno o más semestres Ud. no hubiere mantenido el saldo medio semestral mínimo pactado, se le descontarán 48 puntos por cada uno de esos semestres.

Por cada mes que exceda el plazo convenido obtendrá igualmente 8 puntos, siempre que en cada mes que exceda ese plazo registre un saldo medio a lo menos igual al exigido para el último semestre del plazo convenido. Si en uno de esos meses de exceso, no hubiere mantenido ese saldo medio mensual exigido, se le descontarán 8 puntos por cada uno de esos meses.

Si se postula con una antigüedad o permanencia inferior a la convenida (siempre que no sea menor de 6 meses), se le asignará un puntaje negativo igual a la cifra que resulte de multiplicar por el factor tres la diferencia que se produzca entre el número de meses convenido para enterar el ahorro y el número de meses de permanencia efectivamente acumulada.

Por ejemplo, si Ud. ha pactado enterar el ahorro en 18 meses, y postula acreditando una permanencia o antigüedad de 7 meses, obtendrá 23.000 puntos por concepto de antigüedad del ahorro (siempre que haya cumplido con el saldo medio semestral correspondiente), de acuerdo al siguiente detalle:

- Obtiene 8 puntos por cada mes de antigüedad o permanencia del ahorro ( $8 \times 7 = 56$ ): D 56,000 puntos;
  - Se le asignan 3 puntos negativos por cada mes de diferencia entre el plazo pactado y la antigüedad efectiva ( $18 - 7 = 11$ ;  $11 \times 3 = 33$  negativo): - 33,000 puntos;
- 
- Puntaje total por antigüedad del ahorro: 23,000 puntos.

**D) Ahorro Constituido por la Disponibilidad de Sitio Propio**

El sitio debe cumplir con las condiciones y características que se ha hecho referencia con anterioridad.

Si se acredita la disponibilidad de sitio en las condiciones indicadas, se asigna un punto por el equivalente a cada U.F. de avalúo fiscal, para lo cual se considera el valor de la U.F. vigente al día 1° del período para el cual rige ese avalúo. Sin embargo, el máximo de puntaje que puede obtener por este concepto será de 75,000 puntos. No obstante, si se postula con sitio cuya antigüedad de inscripción sea inferior a dieciocho meses de anterioridad al primer día del

"período de inscripción", y siempre que la inscripción correspondiente tenga una antigüedad mínima de seis meses, al postulante se le asignará un puntaje con signo negativo igual a la cifra que resulte de multiplicar por el factor tres, la diferencia que se produzca entre 18 meses y el número de meses efectivos de antigüedad de la inscripción (salvo el caso que se hubiere acreditado, además, que se ha enterado el ahorro pactado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, y que dicha Cuenta registra, a lo menos, 6 meses de antigüedad).

Ejemplo: Si se postula acreditando ahorro constituido por la disponibilidad de sitio propio, inscrito a nombre del postulante con una antigüedad de 8 meses, y no se acredita ahorro en dinero que cumpla con los requisitos de postulación, y de acuerdo al avalúo fiscal le corresponden 75 puntos, se asignarán 30,000 puntos negativos a esa postulación los que se descuentan del puntaje obtenido de acuerdo al avalúo del sitio ( $18 - 8 = 10$ ;  $10 \times 3 = 30$  puntos negativos, o sea  $75,000 - 30,000 = 45,000$  puntos).

#### E) Monto de Subsidio Directo Solicitado

Ud. obtendrá, por este concepto, un punto por cada U.F. que represente la diferencia entre el monto máximo de subsidio del tramo al cual postuló y el monto de Subsidio que solicite al momento de su inscripción, conforme a la siguiente tabla:

Monto de Subsidio solicitado (U.F.), por tramo de valor de la vivienda			Puntaje
Vivienda de hasta 400 U.F.	Vivienda de más de 400 y hasta 900 U.F.	Vivienda de más de 900 y hasta 2.000 U.F.	
150	130	110	0
140	120	100	10
130	110	90	20
120	100	80	30

Ud. sólo puede solicitar un monto de Subsidio que esté comprendido dentro del tramo de valor de la vivienda al cual postula.

#### F) Cantidad de Crédito Requerido

Ud. obtendrá 0,3 puntos por cada U.F. que resulte de la diferencia entre el máximo de crédito correspondiente al tramo del valor de la vivienda al cual postule y el monto de crédito solicitado.

Por ejemplo, si Ud. postula al primer tramo (viviendas de hasta 400 U.F.) y pide 170 U.F. de crédito, obtendrá por este concepto 22 puntos ( $280 - 170 = 110$ ;  $110 \times 0,3 = 33$ ).

Si Ud. postula al segundo tramo (viviendas de más de 400 y hasta 900 U.F.) y pide 500 U.F. de crédito, obtendrá por este concepto 34 puntos ( $670 - 500 = 170$ ;  $170 \times 0,3 = 51$ ).

Si Ud. postula al tercer tramo (viviendas de más de 900 y hasta 2.000 U.F.) y pide 950 U.F. de crédito, obtendrá por este concepto 10 puntos ( $1.000 - 950 = 50$ ;  $50 \times 0,3 = 15$ ).

Con todo, en los tramos de valor de vivienda de más de 400 U.F., para los efectos de cálculo de puntaje, se considerará como tope mínimo del crédito solicitado, el máximo de crédito señalado en el cuadro de la página 4 del folleto, para el tramo de valor de vivienda inmediatamente inferior a aquel en el cual postula. Por ejemplo, si se postula al tramo de valor de vivienda de más de 400 y hasta 900 U.F. y se requiere un crédito de 200 U.F., el puntaje por este concepto ascenderá a 117 puntos ( $670 - 280 = 390$ ;  $390 \times 0,3 = 117$ ); si se postula al tramo de valor de vivienda de más de 900 y hasta 2.000 U.F., y no se requiere crédito (0000 U.F.), el puntaje que obtendrá por este concepto ascenderá a 99 puntos ( $1.000 - 670 = 330$ ;  $330 \times 0,3 = 99$ ).

El crédito solicitado puede ascender, como máximo, al monto máximo fijado para el tramo de valor de la vivienda al cual postule; a 8 veces el ahorro total pactado y enterado y, al 75% del valor de la vivienda. Para estos efectos, si se postula acreditando la disponibilidad de sitio en las condiciones reglamentadas, se considerará que cada punto obtenido por este concepto, corresponde a una U.F., por lo que el monto máximo de crédito que podrá requerir el postulante no podrá ser superior a ocho veces esa cantidad, la que se incrementará en ocho veces el ahorro total pactado y enterado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, si lo tuviere.

En caso de postulación a través de cooperativa a los tramos de valor de vivienda de más de 400 U.F., con ahorro constituido por la disponibilidad de sitio o con Certificado de Aporte de Capital en la cooperativa, este monto máximo de crédito estará limitado, además, por el monto de crédito aprobado en principio por un Banco o Sociedad Financiera, conforme al Certificado emitido por dicha institución, que necesariamente deberá acompañar cada socio postulante a su solicitud individual de inscripción.

#### ¿ Cómo se postula a este Subsidio ?

Cuando se abre la postulación a este Sistema, se fija un período de información y un período de inscripción.

En el período de información se reparten gratuitamente los formularios de solicitud de Subsidio que Ud. debe llenar. En este mismo período, si Ud. tiene sitio propio ( o sitio de la cooperativa, si postula a través de ella), que cumple con los requisitos señalados con anterioridad, debe acudir al SERVIU para que le calculen el puntaje por sitio, con los siguientes documentos:

- Copia de inscripción de dominio del terreno, con certificado de vigencia.
- Certificados de hipotecas, gravámenes y prohibiciones, que comprendan a lo menos un período de 10 años.

Los documentos antes señalados Ud. los obtiene en la Oficina del Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

- Certificados vigentes de avalúo fiscal o fotocopia del recibo de pago de la última cuota vencida de Contribuciones de Bienes Raíces.

El SERVIU le calculará el puntaje y le entregará su solicitud con el puntaje calculado, y firma y timbre del funcionario que hizo el cálculo.

Durante este mismo **período de información**, las personas que con ayuda del Estado o de las Municipalidades, hubieren obtenido algún tipo de solución habitacional que sólo alcance a constituir parte de la vivienda, **deben concurrir al SERVIU respectivo** para que éste determine a qué tipo de solución corresponde aquella obtenida por el postulante, de acuerdo a las normas establecidas en las resoluciones correspondientes. El SERVIU le devolverá la solicitud de postulación que hubiere presentado para estos efectos, con la constancia correspondiente, firma y timbre del funcionario que efectuó la calificación, documento que deberá acompañar a aquellos que entregue al SERVIU, durante el período de inscripción.

Durante el período de inscripción Ud. debe entregar al SERVIU respectivo su solicitud completa y firmada, acompañado los siguientes documentos:

- Fotocopia de su Cédula Nacional de Identidad o en su defecto Rol Unico Tributario (RUT), en este último caso además debe acompañar fotocopia de Cédula de Identidad.
- Fotocopia de la Cédula Nacional de Identidad o en su defecto del Rol Unico Tributario (RUT), de su cónyuge, debiendo en este último acompañar fotocopia de la Cédula de Identidad de su cónyuge.
- Fotocopia de su certificado de matrimonio y de los certificados de nacimiento de sus hijos declarados como integrantes de sus grupo familiar; o fotocopia de las hojas correspondientes de la libreta de familia, exhibiendo su original. En los certificados de nacimiento debe constar el nombre de los padres.

Además, Ud. deberá acompañar los siguientes documentos según el tipo de ahorro que acredite:

**A) Para Ahorro Depositado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda**

Certificado **original** extendido por la respectiva entidad bancaria o sociedad financiera, que acredite el plazo y el monto del ahorro convenido por Ud. (o por su cónyuge, si fuere el caso); su ahorro total acumulado, expresado en U.F., incluidos capital e intereses devengados; saldos medios semestrales mínimos pactados y los saldos medios efectivamente mantenidos en cada semestre; así como la permanencia o antigüedad de la Cuenta de Ahorro, la que no podrá ser inferior a 18 meses calendario completos, contados desde el día primero del mes siguiente al de la fecha de apertura de la Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, o a 6 meses calendario completos, en cuyo caso se aplicará el puntaje de signo negativo correspondiente, el cual se descontará al puntaje total que le corresponda. Si se postula con una antigüedad o permanencia superior al plazo convenido en el contrato de ahorro, el Certificado deberá informar si en los meses que exceden dicho plazo se ha registrado o no, un saldo medio mensual a lo menos igual al exigido para el último semestre del plazo convenido.

Además, el Certificado deberá indicar si el ahorro no tiene derecho a reajuste por haberse excedido el titular de la cuenta en el número de giros convenidos; así como si se han efectuado giros con posterioridad a la fecha a que se refiere el párrafo siguiente, en cuyo caso deberá consignar el monto efectivo del ahorro.

El Certificado aludido deberá ser extendido con la información referida al último día del mes anterior al del inicio del periodo de inscripción y debe acompañarse a la solicitud de postulación respectiva.

En caso de tratarse de postulantes que hubieren sido seleccionados para el goce del Subsidio Habitacional en llamados efectuados conforme al D.S. N° 188, (V. y U.), de 1978 y sus modificaciones, cuyos Certificados de Subsidio hubieren expirado sin haberlos aplicado, y cumplieren con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo, en su artículo 2° transitorio, deberán acompañar los siguientes documentos:

- Copia de la resolución del SERVIU respectivo, que hubiere autorizado el traspaso del ahorro;
- Copia o fotocopia del Certificado extendido por la entidad bancaria o financiera en que se mantuvo el depósito, en que se individualice el certificado de depósito a plazo, a lo menos con indicación de su número y fecha de emisión, nombre del titular, monto de dicho depósito, con indicación de los intereses y reajustes devengados hasta la fecha en que se efectúe el traspaso de ese depósito a una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda.
- Certificado **original** extendido por la respectiva entidad bancaria o financiera en que el postulante hubiere abierto la Cuenta de Ahorro para la Vivienda a la cual se traspasaron dichos fondos, extendido en términos similares a los indicados en el primer párrafo de esta letra.  
A) Para los efectos de obtener puntaje por permanencia o antigüedad de este ahorro, considerando la fecha de emisión del respectivo Certificado de depósito, será necesario que el traspaso de ese ahorro, incluyendo intereses y reajustes devengados, se hubiere practicado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a aquel en que el SERVIU le comunique al interesado que dicho traspaso ha sido autorizado mediante la resolución a que se ha hecho referencia precedentemente, y que dicho traspaso se practique antes del 1° enero de 1989 y, en todo caso, en una fecha que permita que dicho Certificado se extienda con la información referida al último día del mes anterior al del inicio del período de inscripción.

#### **B) Para Ahorro Enterado como Aporte de Capital en una Cooperativa Abierta**

Certificado de Aporte de Capital extendido en la forma que indica el reglamento respectivo en el artículo 37 y en la resolución correspondiente.

La cooperativa debe proporcionar el resto de los Certificados y documentos exigidos para el caso de postulación a través de cooperativas y para acreditar ahorro mediante Certificados de Aporte de Capital.

En este caso el postulante debe recordar que si postula a los tramos de valor de vivienda de más de 400 U.F., y si requiere crédito, deberá acompañar a su solicitud individual, un certificado emitido por una entidad bancaria o sociedad financiera, en que conste la aprobación en principio, por dicha institución, de un crédito hipotecario a su favor por un monto a lo menos igual al indicado en su solicitud de inscripción.

#### **C) Para el Ahorro Constituido por la Disponibilidad de Sitio Propio**

Debe acompañar los certificados y antecedentes que presentó para el cálculo del puntaje del terreno, si no se los retuvieron anteriormente.

Si es socio de una cooperativa de vivienda o de viviendas y servicios habitacionales, y desea acreditar un sitio de propiedad de la cooperativa, deberá acompañar los antecedentes que se indican más adelante, para el caso de postulación a través de cooperativas.

En caso de postular con sitio propio, Ud. deberá entregar, durante el " período de inscripción", la misma solicitud en que le calcularon el puntaje por sitio, durante el "período de información", con todos sus antecedentes e información completa, acompañada de los documentos exigidos.

### **¿ Cómo sabrá que ganó el Subsidio?**

Las nóminas de beneficiarios, por región a la cual postulen y tramo de valor de la vivienda a que opten, se publicarán, a lo menos, en un periódico de circulación nacional, en un día que será publicitado.

Ud. también podrá acudir al SERVIU, en donde habrá listados de beneficiarios.

En los listados aparecerá el puntaje total y el obtenido en cada uno de los rubros: el Rol Unico Tributario; el monto de crédito solicitado y del subsidio directo con que fue seleccionado; el monto del ahorro total acumulado, así como el puntaje de corte correspondiente al último postulante seleccionado en cada región y tramo de postulación.

Las nóminas se confeccionarán por orden alfabético, separadas por región y tramo.

En caso de empate en el puntaje de corte en una misma región y tramo de postulación, si todos los postulantes que obtuvieron el mismo puntaje, por razones de cupo, no pudieren ser incluidos en la nómina de postulantes seleccionados, el empate se dirimirá considerando el mayor número de miembros del grupo familiar acreditado por cada uno de ellos; si se mantuviere el empate, se atenderá al mayor puntaje por antigüedad del ahorro; si aún se mantuviere el empate, el mayor monto de ahorro; y si aún se mantuviere el empate, se definirá por sorteo.

### **¿Qué debe hacer si Ud. no ganó el Subsidio?**

Ud. debe haber hecho un cálculo de cuántos puntos tiene. Si en la lista de seleccionados del tramo y región a que Ud. postuló, el puntaje de corte es superior al suyo, significa que le faltaron puntos y por eso no ganó el subsidio. Debe tratar de ahorrar un poco más y presentarse al próximo llamado, para lo cual deberá mantener, como mínimo, el saldo medio semestral mínimo correspondiente al del último semestre pactado, y el monto total de ahorro pactado, ambos expresados en U.F.

Pero si el puntaje que Ud. calculó es superior al puntaje de corte del tramo y región a que postuló debe acudir al SERVIU y verificar cuántos puntos obtuvo Ud. Si ese puntaje es más bajo que el que Ud. creía tener, debe preguntarle al funcionario SERVIU cómo se calculó ese puntaje y verificar si se omitió algún dato declarado en su solicitud.

Si le hubieren omitido algún dato declarado en su solicitud, Ud. debe presentar **un reclamo por escrito, dentro de los 15 días corridos siguientes a la fecha de publicación de la nómina de beneficiarios, en las oficinas del SERVIU** respectivo, indicando las observaciones que le merece dicha publicación, así como los antecedentes de su postulación, contenidos en el comprobante de postulación que le habrá entregado el mismo SERVIU, al momento de presentar su solicitud de inscripción o postulación.

Si lo hace después, aunque tenga razón, su reclamo no será atendido.

Si su reclamo es acogido, será incorporado a la nómina de beneficiarios, hecho que le será comunicado oportunamente.

Tenga presente que **sólo se atenderán reclamos fundados en errores de hecho no imputables a los postulantes ni a terceros ajenos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo o a los SERVIU.** De esta forma, si el error corresponde a una equivocación en cuanto a la información que ha proporcionado el postulante u otras entidades, que no sean el MINVU o el SERVIU, ese tipo de error no dará derecho a que se acojan reclamos, observaciones o apelaciones.

### **¿ Qué debe hacer una vez que ganó el Subsidio?**

Si Ud. aparece en la lista de postulantes seleccionados para el goce del Subsidio Habitacional, deberá esperar que se le comunique la fecha y lugar en que recibirá su Certificado de Subsidio Habitacional, lo que será comunicadò, a lo menos, mediante un aviso que se exhibirá en las oficinas de los SERVIU.

El Certificado de Subsidio contendrá los siguientes datos, a lo menos: fecha de emisión; nombre del beneficiario; su cédula nacional de identidad, o a falta de ésta, cédula de identidad y RUT; valor máximo de la vivienda a cuya adquisición o construcción puede aplicarse ese Certificado de Subsidio; el monto del subsidio obtenido; período de vigencia para presentarlo a cobro (**este período de vigencia no se prorrogará**); monto máximo del crédito con subsidio implícito a que puede optar el beneficiario; tipo y monto de ahorro acreditando; región en la cual se aplicará el subsidio y porcentaje del valor par de las letras de crédito correspondientes al préstamo que se otorgue al beneficiario, hasta el cual el Ministerio de Vivienda y Urbanismo concurrirá a su pago, con los topes que se han indicado en este folleto.

Luego Ud. recibirá su Certificado de Subsidio Habitacional, el que podrá aplicar dentro de su período de vigencia, como complemento de su ahorro (y en caso de ser necesario, del crédito que obtenga), a la adquisición o construcción de su vivienda, en las condiciones y cumpliendo las formalidades que fija la reglamentación pertinente.

### **Postulación a través de Cooperativas**

Ud. puede postular al Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional a través de una **cooperativa de vivienda, o de vivienda y servicios habitacionales, incluyéndose las cooperativas abiertas del mismo tipo.** La calidad de la cooperativa deberá acreditarse con un certificado expedido por el departamento respectivo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Se excluye todo otro tipo de cooperativas que no sean de las antes señaladas.

Los requisitos y factores de puntaje son los mismos exigidos para postular individualmente, con algunas excepciones.

Así, el ahorro en dinero deberá estar depositado a nombre del socio. en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, que se rige por las mismas normas que la postulación individual. Sin embargo, los socios de cooperativas abiertas de vivienda tienen la alternativa de acreditar ahorro mediante Certificados de Aporte de Capital enterados en la respectiva cooperativa, expresados en Unidades de Fomento. Dichos Certificados de Aporte de Capital deben cumplir con las

condiciones, requisitos, características y formalidades que señala el artículo 37 del D.S. N° 44, (V. y U.), de 1988, así como aquellos que indiquen las resoluciones correspondientes a este tipo de ahorro y al llamado respectivo, las cuales no se reproducen en este folleto.

Si se postula con ahorro constituido por Aportes de Capital en la respectiva cooperativa, no podrá acreditarse simultáneamente como ahorro la disponibilidad de sitio de propiedad de la cooperativa, ni ahorro depositado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda.

En caso que no se haya acreditado ahorro mediante Certificados de Aporte de Capital o ahorro constituido por la disponibilidad de sitio inscrito a nombre exclusivo del postulante, o de su cónyuge, o de ambos cónyuges en comunidad, o de la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos menores, los socios de una cooperativa del tipo indicado (sea ésta abierta o cerrada), podrán acreditar como ahorro la disponibilidad de sitio inscrito en el Conservador de Raíces respectivo, a nombre de la cooperativa a través de la cual postulen al Subsidio Habitacional.

En este caso, el requisito de antigüedad con respecto a la inscripción del sitio a nombre de la cooperativa, es el mismo que aquel establecido para el caso de la postulación individual. Si la inscripción de dominio no tuviese la antigüedad mínima requerida, será necesario que todos los socios postulantes de la misma cooperativa, o programa habitacional tratándose de cooperativas abiertas, acrediten haber enterado el ahorro pactado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda y que cada uno de ellos registre, a lo menos 6 meses de antigüedad en su respectiva Cuenta.

Los procedimientos de cálculo de puntaje por sitio y las fechas para acreditarlo son los mismos que en la postulación individual, esto es, dentro del "período de información". En este caso, el avalúo fiscal del predio, o la parte proporcional del avalúo que fije al SERVIU para la porción de terreno a utilizar en el proyecto, o las posibles combinaciones que resulten de éstos en cada caso, se reducirá a U.F. a su valor vigente al día primero del período para el cual rige dicho avalúo, y se dividirá por el número total de socios de la cooperativa, o del respectivo programa habitacional tratándose de cooperativas abiertas, sea que postulen o no al Subsidio. Para estos efectos, del proyecto presentado sólo se considerará una porción que contemple un número de lotes singulares que no sobrepase el número total de socios de la cooperativa o del respectivo programa habitacional, tratándose de cooperativas abiertas. Para cada socio postulante se considerará un punto por cada U.F. que le haya correspondido como resultado de la división anterior, no pudiendo exceder de un máximo de 75 puntos por socio y aplicándose, si fuere el caso, el puntaje de signo negativo que corresponda a cada socio.

Para determinar el puntaje total de la cooperativa, se sumarán los puntos de cada uno de los socios que postulen y que cumplen con los requisitos para solicitar subsidio. El total obtenido se dividirá por el número de socios postulantes válidamente inscritos y el puntaje que resulte se considerará como el puntaje individual de cada uno de los socios presentados por la misma cooperativa o programa habitacional, tratándose de cooperativas abiertas, de tal forma que todos los socios que postulen a través de una cooperativa o de un programa habitacional en su caso, quedarán con el mismo puntaje y, por lo tanto, en igualdad de condiciones en la lista de prelación. De esta manera, y de acuerdo a las normas especiales que regulan la postulación a través de cooperativas, o resultan todos incluidos en la nómina de postulantes seleccionados, o no queda ninguno.

En la postulación a través de cooperativas, es de Directiva de la Cooperativa la que realiza los trámites de inscripción ante el SERVIU. Para tal efecto, la Directiva debe presentar una solicitud de la cooperativa (o del programa habitacional en su caso), a la que debe agregar una solicitud individual por cada uno de sus socios que postula al Subsidio.

La solicitud individual de cada socio debe ir acompañada de los mismos documentos exigidos a los postulantes individuales, además del Certificado de crédito a que se ha hecho referencia con anterioridad, en caso de acreditar ahorro constituido por la disponibilidad de sitio o mediante Certificado de Aporte de Capital en la cooperativa (si se postula a los tramos de valor de la vivienda de más de 400 U.F. y se requiere crédito).

La solicitud de la cooperativa debe presentarse acompañada de los siguientes documentos:

- Certificado de vigencia de la cooperativa, extendido por el organismo competente, con no más de 30 días de anticipación a la fecha de su presentación al SERVIU, que acredite el tipo de cooperativa de que se trata (abierta o cerrada).

- Documentación que acredite la actual composición del Consejo de Administración de la Cooperativa y de los representantes legales designados, conforme a las normas que regulen el llamado.

Si se declara ahorro constituido por la disponibilidad de sitio inscrito a nombre de la cooperativa, deben presentar además los siguientes documentos:

- Copia de inscripción de dominio del terreno a favor de la cooperativa, con certificado de vigencia, extendido con una anticipación no superior a 30 días de la fecha de presentación;

- Certificado de hipotecas, gravámenes y prohibiciones, que comprendan a lo menos un período de 10 años, extendidos con no más de 30 días de anticipación a la fecha de presentación al SERVIU;

- Certificado vigente de avalúo fiscal o fotocopia del recibo de pago de la última cuota vencida de Contribuciones de Bienes Raíces;

- Plano de loteo aprobado por la Dirección de Obras Municipales, en el cual aparezca singularizado el predio o predios o la porción de los mismos que se destinará al proyecto de viviendas para los socios de la cooperativa, o del correspondiente programa habitacional tratándose de cooperativas abiertas, singularizándose cada predio con su respectivo rol, debiendo estamparse al margen de dicho plano una declaración jurada de el o los representantes legales de la cooperativa, acerca de la veracidad de las menciones que se contienen en ese plano;

- Si el proyecto a ejecutarse por la cooperativa, corresponde a viviendas en altura, además de los documentos indicados, la cooperativa deberá acompañar el anteproyecto correspondiente, en el que se indique, a lo menos, el número de departamentos por piso y la altura del edificio, exigiéndose una certificación de la Dirección de Obras Municipales respectiva, estampada en el mismo documento, que acredite que el anteproyecto cumple con los distanciamientos, rasantes y demás disposiciones urbanísticas que correspondan;

- Además, según se ha expresado con anterioridad, en los casos que corresponda deberá acreditarse que todos los socios postulantes de la misma cooperativa (o programa habitacional, tratándose de cooperativas abiertas), han enterado el ahorro pactado en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda y que cada una de las cuentas registra la antigüedad mínima exigida, así como acreditar que se cuenta con aprobación en principio de un crédito hipotecario, cuando corresponda.

- Si se acredita ahorro mediante Certificados de Aporte de Capital enterados en la cooperativa abierta a través de la cual se postula, será la cooperativa la que deba efectuar las certificaciones o actualizaciones que correspondan, conforme lo señala el artículo 37 del reglamento pertinente, así como las resoluciones correspondientes.

#### Advertencias Importantes

Ud. puede presentar **una sola solicitud de Subsidio**. Si presenta dos o más, será eliminado de la postulación.

Ud. y su cónyuge en conjunto pueden presentar una sola solicitud de Subsidio, **aún cuando estén separados de bienes o vivan separados sin estar anulados**. Si los dos presentan solicitudes separadas, una de ellas será eliminada (la de aquel que resulte con menor puntaje, y si hay empate, se define por sorteo).

Si Ud. presenta una solicitud individual y otra como socio de una cooperativa, será eliminado de ambas postulaciones.

Podrá postular a este Subsidio, aunque Ud. o su cónyuge tengan postulaciones vigentes en otros Sistemas Habitacionales. Si así fuere y Ud. o su cónyuge resultare seleccionado en cualquier otro sistema habitacional, su postulación a este Subsidio quedará sin efecto. De igual forma, la selección para este Subsidio elimina cualquier otra postulación o inscripción que mantenga Ud. o su cónyuge, en otro u otros sistemas habitacionales.

Sólo se aceptan solicitudes presentadas en los formularios elaborados al efecto, que entrega gratuitamente el SERVIU, debiendo presentarse completos y con todos sus antecedentes, entregándose en los lugares y dentro de los plazos establecidos.

En la solicitud de postulación, deberá indicar **la región** en la que va a construir o adquirir su vivienda. Si ha pensado construir en sitio propio señalará la región en la que éste se encuentra ubicado.

Piénselo bien antes de efectuar la anotación por cuanto el Certificado de Subsidio Habitacional **sólo puede ser aplicado** a la adquisición o construcción de una vivienda ubicada **en la misma región indicada en su postulación**.

El Certificado de Subsidio Habitacional respectivo podrá aplicarse a la **adquisición de viviendas usadas sólo desde los 8 meses anteriores a la fecha de expiración de la vigencia** estampada en el correspondiente Certificado de Subsidio. Para estos efectos, el término "**aplicar**" debe entenderse referido a la fecha de la respectiva escritura de compraventa.

Si Ud. postula al tramo de valor de la vivienda de hasta 400 U.F., no puede tener una renta mensual, incluida la de su cónyuge, que exceda del equivalente a 15 Unidades de Fomento, a la fecha de la postulación.

La vigencia de los Certificados de Subsidio Habitacional del Sistema General Unificado será de dieciocho (18) meses contados desde el 1° del mes siguiente a la fecha de su emisión. Por lo anterior, si Ud. resulta seleccionado, es importante que agilice al máximo las gestiones tendientes a aplicar este beneficio dentro del plazo dispuesto, de modo de no arriesgarse a perderlo. **Recuerde que no se otorgarán prórrogas** (la construcción de una vivienda demora alrededor de 8 meses; los trámites de escrituración e inscripciones, cerca de 3 meses). No deje para último momento su decisión.

El SERVIU pagará el Subsidio Habitacional y la diferencia de valor de venta de las letras de crédito que corresponda, pero **NO LE OTORGARA EL CREDITO**. El crédito o los créditos complementarios los debe obtener el beneficiario en un Banco o Sociedad Financiera.

Este folleto sólo pretende orientarlo en su postulación. En él no se reproducen todas las normas reglamentarias aplicables al Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, por ello se le recomienda estudiar detenidamente el reglamento que se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°44, (V. y U.), de 1988, así como requerir cualquier información adicional que estime de interés, en las oficinas del SERVIU respectivo.

#### **INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE OPERAN CON CUENTA DE AHORRO A PLAZO PARA LA VIVIENDA**

Las siguientes instituciones han informado que operan con Cuentas de Ahorro a Plazo para la Vivienda:

##### **Nombre de la Institución Bancaria o Financiera:**

BANCO B.C. CENTROBANCO  
BANCO CONCEPCION  
BANCO DE CREDITO E INVERSIONES  
BANCO DE CHILE  
BANCO DE SANTIAGO  
BANCO DEL DESARROLLO  
BANCO DEL ESTADO DE CHILE  
BANCO DEL PACIFICO  
BANCO HIPOTECARIO DE FOMENTO NACIONAL (BHIF)  
BANCO INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR (BICE)  
BANCO INTERNACIONAL  
BANCO NACIONAL  
BANCO OSORNO Y LA UNION  
SOCIEDAD FINANCIERA FUSA

Es **importante** que Ud. se informe oportunamente en estas instituciones (ojalá antes de abrir su Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda y en todo caso antes de postular al Subsidio Habitacional) acerca de las ventajas y facilidades que cada una de ellas ofrece, así como sobre las condiciones, requisitos, exigencias, montos mínimos que estipulan, para otorgar los créditos hipotecarios que complementan el financiamiento de la vivienda.

#### **CONDICIONES ESPECIALES QUE RIGEN PARA LOS LLAMADOS A POSTULACION QUE SE EFECTUEN DURANTE EL AÑO 1988, EN EL SISTEMA GENERAL UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL**

- 1.- Para postular con ahorro constituido por la disponibilidad de sitio propio (del postulante, o de su cónyuge, o de ambos cónyuges en comunidad, o de

la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos menores, o de la cooperativa a través de la cual postule), no será exigible el requisito de antigüedad de la inscripción de dominio que se ha señalado en este folleto, siempre que dicha inscripción se hubiere practicado con anterioridad a la presentación de la correspondiente solicitud de postulación, y tampoco será aplicable el puntaje con signo negativo que correspondería aplicar en caso de declarar ahorro constituido por la disponibilidad de sitio cuya antigüedad de la inscripción de dominio fuere inferior a 18 meses.

- 2.- A los que postulen al tramo de valor de vivienda de hasta 400 U.F., no les será aplicable la limitación en cuanto a que el crédito no podrá ser superior a ocho veces el ahorro total pactado.
- 3.- La vigencia de los certificados de subsidio que se otorguen en estos llamados será de 20 (veinte) meses contados desde el 1º del mes siguiente a la fecha de su emisión.

## LA PARTICIPACION DEL ESTADO

La Sociedad no logrará sostener, a plazo indeterminado, los gastos de la participación del Estado. La Sociedad contemporánea sólomente podrá costear la Máquina Pública en lo que respecta a los componentes esenciales y con tal que se realicen de modo eficiente.

### I - CARACTERIZACION DE LA CUESTION

La definición de la industria de la construcción y de su presencia en la coyuntura brasileña o mundial puede hacerse desde múltiples enfoques, pero cualquiera que sea el parámetro utilizado, su producto final siempre será único, distinto y ejecutado "IN SITU".

Ante esta particularidad y la diversificación del producto final de la industria de la construcción, la presencia y/o la participación del Estado deberá ser concebida o caracterizada de la siguiente forma: cualquiera que haya sido la época de la historia, aun cuando se considere un lapso de tiempo razonable, la presencia y la participación del Estado jamás podrán ser reconocidas como efectivamente productivas. Al contrario.

En el Brasil hemos tenido ejemplos de costos elevados y de baja eficiencia para la Sociedad con empresas de construcción estatales (Empresa de Ingeniería y Construcción de Obras Especiales-ECEX y CBD-Compañía Brasileña de Dragado), que, a pesar de haber

sido concebidas inicialmente para soluciones transitorias, terminaron por perpetuarse, rebajando precios y acarreando perjuicios hasta su melancólica extinción que se concluyó con la venta de los equipos averiados y el traslado de todo el personal a otras entidades públicas, con un onus para la Sociedad que aún permanece pesado.

Reconocemos que el Estado es el mayor centro de poder. Reconocemos su característica moderna como Estado Planificador en oposición al Estado Liberal Clásico. En éste, el Estado dejaba libre la estructura del Sistema Económico para que siguiera el rumbo de la espontaneidad, interviniendo apenas para ejercer el poder tributario y fijar los límites del Derecho Civil y Penal. En el Estado Planificador se entiende como intervencionismo social la creación de las reglas básicas del desarrollo económico, evitando así que la propia sociedad incurra en la superposición de inversiones o en deseconomías de escala, en obsolescencia, o bien en riesgos de competencia predatoria interna y externa. Y más aún, el Estado dicta prioridades que, sumadas a la opción empresarial, pueden merecer estímulos oficiales no onerosos. Al determinarse las bases del desarrollo, se generan las relaciones Estado-empresa. Esta no es tan sólo el blanco de los encargos tributarios, civiles o penales. Hoy en día es también el objetivo de la acción social, que genera oportunidades

de empleo y de ingresos, y una protección laboral cada vez más amplia y más digna. Es decir que el Estado ejerce, en su plenitud, el verdadero Poder orientado hacia la Justicia Social.

Si el propio Estado se incumbe de los poderes de productor, onera a la Sociedad al no seguir una política fiscal, social o económica definida. Porque al final habrá que preguntarse: ¿"Quién paga los impuestos?"

¿"Sería el Estado a si mismo?".

Hemos de reconocer además que el Estado puede y debe intervenir en la actividad empresarial en aquellos casos extremos en que la iniciativa privada no pueda actuar, o bien cuando esté involucrada la seguridad nacional (energía, petróleo, siderurgia básica, transporte ferroviario, etc.).

Sin embargo, es la sociedad, mediante el Congreso, la que debe distinguir con toda claridad lo que es seguridad nacional y lo que no es factible para la Iniciativa Privada.

Los recientes ejemplos brasileños han demostrado que cuando fueron creadas, por entusiasmo o precipitación, los centenares de Empresas Públicas, la sociedad ha tenido que desembolsar, bajo forma de subsidios, enormes sumas que aún hoy pesan sustancialmente en el Déficit Público.

Se está poniendo en práctica un programa de privatización, pero todavía en forma tímida, y su objetivo es devolver a la Iniciativa Privada los centenares de empresas estatales que no necesitan continuar en mano al Estado.

Hay ejemplos no sólo en nuestro país. El arrepentimiento de la estatalización está recorriendo las venas de todos los pueblos, aun aquéllos rotulados como socialistas marxistas, los cuales tratan de poner en práctica su "PERESTROIKA" económica con el propósito de encontrar la eficiencia entre la iniciativa privada, llegando por este medio a una mejor calidad de vida para el pueblo, lo que constituye un deber para los gobiernos y los ciudadanos como nosotros.

En líneas generales, la meta primordial del Estado será la de establecer una política que permita que la comunidad alcance aquello que sus componentes verdaderamente necesiten, pero sin intentar jamás hacerse cargo de todo por y para la comunidad, ni tampoco tener la pretensión de que lo que se lleve a cabo será tan perfecto que satisfecerá los anhelos de todos los segmentos de dicha comunidad.

Toda política a ser determinada por el poder estatal deberá ser a mediano y largo plazo, con parámetros definidos y caracterizados que establezcan los principios

y los medios para que se concretice, de modo que los medios y los fines sean compatibles y ajustables a las influencias internas y externas.

Es imperativo que sea definida con mucha claridad la relación de las influencias internas y externas, en orden a un sentido objetivo y no simplemente de auto-defensa.

En la actualidad, más que en cualquier otro período de la evolución de la humanidad, las influencias externas están cada vez más presentes en las decisiones y en el rumbo de los países, puesto que las relaciones internacionales se desenvuelven en múltiples direcciones; y si la industria de un país (incluyendo aquí a la industria de la construcción) no poseyera una perspectiva compatible, con el pasar del tiempo la tendencia será la desintegración.

Si todo ello ocurre en las actividades industriales, repetitivas, programadas o fábricas cubiertas, ¡imagínemonos lo que puede pasar en el caso de la construcción que es una industria de prototipos!

## II - EL CUADRO ACTUAL

Nuestro planeta es un mundo en construcción, en reparos, que requiere una labor de conservación constante. Podemos afirmar, sin medias palabras, que "construcción" es "vida" en la tierra. Es un axioma, y por tanto evidente por sí sólo.

Esto nos revela la magnitud de este cometido:

Para abrigar a los seis mil millones de seres humanos, ante las necesidades vitales de los tiempos en que vivimos y para preservar los demás componentes de la naturaleza, la actividad de la industria de la construcción tiene ramas de lo más diversificado :

- Infraestructura de saneamiento básico;
- Infraestructura de medios de transporte;
- Infraestructura de almacenamiento en el tiempo y en el espacio;
- Infraestructura urbana;
- Infraestructura de comunicaciones;
- Generación y distribución de energía;
- Aprovechamiento de recursos humanos;
- Aprovechamiento de recursos minerales;
- Viviendas y edificaciones;
- Producción de insumos básicos;
- Investigaciones, enseñanza y tecnología;
- Planeamiento y organización;
- Desarrollo de recursos humanos.

Son universos dentro de otros universos.

He aquí la gran interrogante: ¿Cómo podrá participar el poder público de manera eficaz y productiva en un continente tan amplio, diversificado y especializado?  
¿Cómo podrá atribuirse la tarea de ejecutar?

Sencillamente no podrá.

Lo mejor que se debe esperar del Estado es que sea activo, honesto y además un inspector eficiente, que sea competente e incentive la competitividad a través de la libre iniciativa.

Los mejores momentos vividos por los segmentos estatales o públicos en actividades de la industria de la construcción, no se prolongan por mucho tiempo. Los ejemplos son incontables.

### III - PROPOSICIONES PARA EL EQUILIBRIO SECTORIAL Y LAS RELACIONES ESTADO / INICIATIVA PRIVADA

Algunos países desarrollados ya han superado la etapa de la participación constante del Estado, y la preocupación más grande de sus gobernantes es la de evitar carteles, monopolios y oligopolios.

Planteamos aquí, en el ámbito de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, algunas proposiciones para análisis y reflexión que quizás nos permitan alcanzar la etapa subsiguiente, a saber, de que excepto las limitadas actividades esenciales, la industria de la construcción sea totalmente independiente del poder estatal.

Hay determinados factores básicos que son esenciales:

- Los recursos específicos destinados a la industria de la construcción no pueden ser desviados para finalidades no productivas o especulativas por medio de artificios financieros;
- Los segmentos que inviertan en la industria de la construcción no pueden ser penalizados con legislaciones cada vez más asfixiantes;
- Las planificaciones de obras públicas deben ser respetadas;
- Las normas para licitaciones deben ser transparentes y sin proteccionismos.

En orden a los fundamentos especificados arriba, recomendamos lo siguiente:

- A) El Estado, en sus distintos niveles de gobierno, debe reducir su presencia a una acción delimitadora y muy bien definida, ya que la Sociedad no podrá sostener o costear la Máquina Pública a plazo indeterminado, excepto en las atribuciones esenciales y con tal que sean realizadas de modo eficaz.
- B) La iniciativa privada deberá ser adecuada y preparada para enfrentar ganancias o pérdidas de sus emprendimientos gracias a una Ley básica del mercado, dentro de una economía no supeditada a obligaciones y/o intervenciones originarias del poder público.

C) El fortalecimiento efectivo e independiente de la libre iniciativa se realizará mediante aquellos criterios donde se mantengan alejadas las fuerzas adversas del mecanismo estatal.

D) Dichos criterios no pueden constituir simplemente una "Filosofía del Gobierno".

Tendrán que ser, forzosamente, componentes de una línea de acción y de carácter permanente, gracias a una política muy bien definida a nivel nacional y que abarque todos los segmentos que constituyen la industria de la construcción.

## ESTADO Y SECTOR PRIVADO: UNA FALSA OPOSICION

## I. INTRODUCCION

Acercarse al tema sobre la participación del Estado en la actividad económica no es una tarea fácil. Ubicar adecuadamente el papel del Estado en la formación de capital, su lugar en el desarrollo y distribución de la riqueza, discutir sobre su tamaño y la manera de financiar sus actuaciones, son temas de gran interés para el sector privado y de una gran actualidad para la industria de la construcción latinoamericana. El papel del Estado en la Economía generalmente se aborda con esquemas que oscilan entre dos extremos: aquellos que piensan en la necesidad de liberalizar sus economías al máximo, o aquellos que creen en la planificación central y socializada de la actividad económica. En países como Colombia, para entender su difícil proceso de desarrollo, no es necesario situarse en ninguno de estos extremos, ya que impera un régimen de economía mixta, donde coexisten "armonicamente", un sector privado pujante y en expansión, con un estado interventor con políticas pragmáticas encaminadas a racionalizar la producción de bienes y servicios públicos y a organizar y dirigir la economía.

Hemos dividido este ensayo en dos partes: en la primera, trataremos de ubicar teóricamente el tema del Estado, mostrando cómo, la tradicional contradicción entre sector privado y Estado, es una falsa oposición. En la segunda parte, ilustraremos la aplicación concreta de nuestra tesis, con una explicación rápida del desenvolvimiento del sector de la construcción en un escenario de economía mixta.

## II. ESTADO - POLITICA Y ECONOMIA

Para abordar concretamente el tema nos interesa subrayar que en nuestra forma de ver, el Estado se nos presenta como un ente abstracto, resultante del proceso de construcción de lo social. El estado es una forma social, donde se desarrollan acciones económicas y acciones políticas de legitimización de las estructuras básicas sobre las cuales descansa la totalidad social. Existe en la apariencia, una separación entre lo público y lo privado, lo económico y lo político, que está "invisiblemente" entrelazado por mediación explícita del

Estado, que sin tener necesariamente una configuración real-concreta, si la tiene, en términos de categoría conceptual, indispensable para captar su existencia, esencialmente simbólica, o sea, un orden de fenómenos complejo, estructurado en un lenguaje particular. El estado como orden simbólico que es, se encarga de estructurar muchos de los niveles de la realidad social. En casi toda sociedad se encuentra un conjunto de sistemas simbólicos, donde el Estado ocupa un lugar especial, por ser él quien cumple funciones de articulación de acciones tan disímiles como la economía y la política. Esta última, adquiere sentido en la lucha por el poder, la cual se tiene que librar en el marco de un orden jurídico preestablecido, garantizado en un todo por su expresión material-concreta, el derecho. De aquí surge el **estado de derecho** que como su nombre lo indica, es el lugar donde se conjugan las disputas humanas en una sociedad concreta, las cuales son mediadas por los agentes políticos en el poder del Estado, que materializan su acción, a través de los actos de Gobierno: el régimen político y su manifestación a través de la forma de Gobierno, son la materialización de la existencia del Estado.

En la medida en que el Estado se manifiesta por medio de un régimen político y que éste realiza las acciones de legitimización del Estado de derecho, la intervención pública de las autoridades de gobierno es completamente indispensable para la legitimización del orden social existente. Con dicha intervención se trata de resolver "neutrálmente" los conflictos sociales inherentes a toda sociedad. La intervención del Estado en la vida económica a través de la inversión pública, o de las acciones reguladoras de orden macroeconómico, se requiere, por su parte, para apuntalar y mantener la cohesión del proceso de acumulación de capital. Esta intervención, no se puede limitar a las acciones económicas y a equilibrar los necesarios enfrentamientos entre el capital y el trabajo, sino que, como es obvio, abarca en el mismo movimiento las acciones del régimen político.

En los regímenes democráticos, donde se garantiza el ejercicio de la libertad empresarial a través de sistemas de economía mixta, la vigencia plena de las leyes y de la propia democracia, se tiene que sustentar bajo la figura del Estado de derecho, que es la encargada de sostener políticamente la realidad económica y social existente. El Estado, no puede ser en modo alguno, independiente del proceso de desarrollo y crecimiento económico. Es, si se quiere, consubstancial al mismo; debe intervenir y estar presente en las regulaciones

básicas, evitando en lo económico, problemáticas formaciones monopólicas. Debe, de hecho, producir una normatividad y una acción que posibiliten una auténtica democracia económica, que pasa, por garantizar a la totalidad de los agentes, los beneficios del funcionamiento libre del mercado. Como se observa, no se trata de oponer la acción del sector privado a la acción del Estado, sino por el contrario, la de aceptar que el proceso de crecimiento económico se desenvuelve en un largo proceso histórico, marcado de desequilibrios que requieren de medidas de **regulación**, que garanticen las condiciones de reproducción del Sistema social en su conjunto. La regulación debe ser encaminada en un todo a corregir y no estorbar las posibilidades de la empresa privada. Esta a su vez, debe acompañar al Estado, en las reformas políticas pertinentes que conduzcan a una sociedad más equilibrada y justa.

El proceso de crecimiento no es, ni ha sido nunca, un proceso equilibrado. Por el contrario, este siempre es desigual y cíclico. En un sentido muy general, ésta situación, no es más que una transfiguración teórica de la antítesis constitutiva del ser humano y por ende de la sociedad. El hombre vive escindido entre lo que puede y lo que desea y ésta escisión hace de su socialización y desarrollo un proceso necesariamente desigual y diferenciado. El ser humano no puede ser igual y homogéneo, su esencia es la complejidad y la diferenciación. Igual ocurre, con la sociedad en cada una de sus manifestaciones, sean éstas políticas, culturales o económicas.

Así mismo, la actividad económica se desarrolla de una manera desigual, haciendo necesario el diseño de políticas intervencionistas, para corregir el inevitable proceso hacia la concentración. El sistema capitalista en tales circunstancias, debe ser intervenido para corregirle la tendencia hacia el monopolio. En países "subdesarrollados" ésta es aún más necesaria, pues en ellos además existen enormes desigualdades sociales y económicas.

Nuestra visión del Estado, por las características que éste ente "inmaterial" posee, debe ser extraído de una teoría cualitativa del mismo, donde se pueda mostrar, en qué medida éste es la expresión del conjunto de relaciones sociales, económicas y de poder, necesarias para soportar materialmente la estructura de la sociedad civil. A nivel económico, él regula, a través de los diferentes instrumentos de la política económica, las relaciones entre gobierno y sector privado, para alcanzar un nivel de comprensión, en el mecanismo de la formación de los precios y para garantizar, que no se alteren

bruscamente las formas de competencia y de acumulación de capital.

Si con la ideología abstracta del Laissez-Faire, la competencia libre entre productores asegura la mejor asignación de los recursos, desde el punto de vista que estamos esbozando, siempre y cuando se permita y fomente la competencia, no hay problema en que se dé una intervención estatal en el juego libre del mercado, para evitar precisamente deformaciones debidas al monopolio, que en la mayoría de los casos impide el acceso de productores eficientes al proceso de producción. Los sistemas económicos se encuentran muy distantes de operar como los libros de texto lo enseñan, hasta el punto que hoy en día sería ingenuo pensar, que un sistema exclusivo de mercado y de empresa privada, pueda el, por sí mismo, satisfacer ampliamente las necesidades de los consumidores. Si el sistema económico no estuviese constituido con la lógica exclusiva de la maximización de beneficios y de la minimización de costos, no se requeriría mayormente la regulación estatal. Esta se hace indispensable para ajustar los legítimos intereses individuales a las necesidades e intereses colectivos.

En este sentido puede afirmarse, que en la era de los monopolios y oligopolios, el capital privado requiere para su funcionamiento de la existencia de la intervención estatal, la cual se realiza a través de la gestión de lo que hoy se conoce comunmente como la política económica. Puede incluso plantearse, para lograr mayor claridad, que la política económica es lo que materializa la acción económica del Estado concreto. En este sentido, ella, no es otra cosa que las diferentes formas y los efectos de la intervención estatal en la vida económica, con el objeto de conseguir determinados fines; su acción es muy amplia, hasta el punto que la política económica puede tener la finalidad de reformar la estructura económica en sus aspectos cualitativos o cuantitativos.

La intervención estatal es una necesidad esencial al funcionamiento del sistema de precios, por la sencilla razón de que a toda meta política le corresponde una conducción económica. La política económica se debe formular a un nivel general y si se quiere abstracto, por los entes especializados del Estado y no por grupos aislados o por gremios empresariales o sindicales. Se debe buscar por parte del sector privado la comprensión de la política económica y la exigencia por parte de éste, a través de sus representantes, para que el gobierno de turno la formule a la luz de objetivos políticos viables y que se encuentren previamente definidos.

Esta tarea no es fácil, pero tampoco se sitúa a un nivel de no comprensión absoluta, en razón a que cualquier política económica consiste en últimas, en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines: así por ejemplo, se pueden reducir los impuestos para estimular el empleo; se puede igualmente optar por las políticas económicas Keynesianas más convencionales, las cuales proponen la manipulación deliberada del dinero y del gasto para corregir los desequilibrios y las interrupciones cíclicas del proceso de crecimiento económico, etc.

En todo tipo de economía, y mayormente en las economías subdesarrolladas, la intervención del Estado es necesaria. Por más que no podamos comprender a primera vista la cuestión del Estado, pues ésta se nos presenta como una pura abstracción, no se puede olvidar, que su realidad simbólica se realiza y toma forma material más concreta en las acciones políticas de los gobernantes. Un país sin estado, sería igualmente un país sumido en la anarquía y el caos. La actividad económica, y como veremos mas adelante la actividad constructora, requieren de la acción estatal para el desarrollo normal de sus actividades y para la regulación del proceso de acumulación. Las relaciones entre el Estado y la empresa privada, están constituidas por vínculos orgánicos, que no se pueden separar, cuando se intenta comprender el proceso de desarrollo y las posibilidades prácticas de la ejecución de políticas concretas. La regulación estatal trabaja sobre el "equilibrio" que debe existir entre el diferencial de tasas de ganancia sectorial que produce a cada momento el accionar del sistema de precios y sobre el propio proceso de acumulación de capital.

El análisis del comportamiento del movimiento de los precios relativos y de las condiciones concretas de la acumulación de capital y del crecimiento económico, constituyen sin duda, elementos esenciales, para la formulación de una política económica. Esta se debe implementar en las dependencias de planeación y control de la gestión económica del Estado. En las economías mixtas, ésta función se realiza por técnicos de alto nivel académico que se ayudan para su labor, de diferentes modelos macroeconómicos de previsión y de control, de los agregados. Estas funciones de regulación no solo son esenciales para garantizar la vigencia de la economía de mercado, sino que ellas no pueden ser realizadas sino con el concurso abierto del Estado. El sector privado sirve de interlocutor y contradictor de esas políticas, pero él, en sí mismo, no puede formularlas. En la medida en que las acciones del estado, corresponden en un todo a la búsqueda de los objetivos políticos de los grupos en el

poder, sus actividades no son neutrales ni independientes del devenir social, pero tampoco se pueden enfrentar a las actividades privadas en los estados capitalistas, pues éstas, sin la presencia del Estado no pueden existir.

Estado y sector privado no constituyen una oposición en si misma, sino por el contrario, configuran una unidad compleja, esencial e indisoluble, cuando pensamos en sociedades históricas reales.

El estado por su naturaleza abstracta y por el ejercicio del poder político que desarrolla a través de los gobiernos de turno, se muestra por momentos como un ente innecesario para arbitrar las disputas sociales, pero su función es esencial para compensar los vacíos y fallas del sector empresarial y para controlar y atenuar los desequilibrios propios que nacen del funcionamiento y de las variaciones permanentes y cíclicas de la oferta y la demanda. El Estado es, si se quiere, un mal necesario, para introducir el orden en el caos y desorden social. Si los intereses privados pudieran corresponder a los públicos y estos a su vez a los privados, la intervención estatal sería absurda. Como esto no es así, su presencia, aunque por momentos indeseable es completamente esencial para la supervivencia, no solo del régimen democrático, sino de la propia libre empresa.

Lo anterior no puede ser tomado, como que el estado no tenga necesidad de estar cambiando. En coyunturas particulares es absolutamente indispensable cambiar la orientación y dirección del Estado. El problema del Estado no es en modo alguno, el de su tamaño, sino el de su forma de intervención, pues la presencia del Estado se requiere para estimular y no para obstaculizar.

Hoy en día, se está gestando una revolución contra la ineficiencia y omnipresencia del Estado, que es en nuestros países un aparato elitizado del cual se han apoderado ciertas castas políticas convirtiéndolo en un monopolio incapaz y corrompido. La economía informal para traer este ejemplo, es una hija ilegítima de la ineficiencia y de la corrupción estatal: los feudos políticos que se sostienen con la burocracia y el clientelismo son los principales enemigos del cambio. La burocracia anquilosada en su viejo lema "no dejes para mañana lo que puedes hacer pasado mañana" se ha convertido en una maquinaria corrupta e inepta, que ha montado su ineficiencia en la seguridad de tener mensualmente un salario garantizado, pues haga lo que haga, y generalmente es muy poco, siempre se recibirá lo mismo.

La burocracia anquilosada en una situación de seguridad decretada y administrada por un Estado corrupto y clientelista, es, como lo muestra inequívocamente, no sola la experiencia de los países del "tercer mundo" sino también la del socialismo real, la principal enemiga del cambio y del progreso.

Cuando se llega a una situación de esta naturaleza, y muchos de los países latinoamericanos ya han llegado a ella, no cabe duda, que el sector privado debe reclamar y buscar políticamente una redefinición masiva del Estado y de sus formas de intervención.

No se trata de buscar el establecimiento de una sociedad sin estado, pero sí cabe en la discusión, una sociedad con un nuevo tipo de estado, pues los efectos económicos que actualmente causa su intervención desordenada, han llevado a que en sectores como el de la construcción se abuse con el establecimiento de un exceso de trámites innecesarios, que no hacen sino revelar una intervención excesiva y mal orientada del Estado, que en lugar de ayudar, lo que ha hecho es obstruir las posibilidades de la acción de los empresarios privados.

La capacidad de intervención del Estado, no se puede medir de modo alguno por el número de empresas o de empleados que éste maneje, sino por la capacidad de orientar y cambiar el rumbo en los procesos de acumulación. No se puede confundir el tamaño del Estado con su forma de intervención, ya que la discusión lo que debería clarificar, es cómo hacemos la intervención y cuál es su grado y su intensidad.

Cuando se piensa en el desarrollo capitalista, no se puede enfrentar como una contradicción la acción del Estado y la acción de la empresa privada. El Estado es un aparato que promueve las ideas dominantes de la sociedad en cuestión y en todos los casos se acomoda el tipo de sociedad en el cual actúa. El Estado al igual que el conjunto de instrumentos de poder que se han desarrollado en las sociedades modernas como el dinero, posee, no una realidad de carne y hueso como la del industrial, sino una realidad esencialmente simbólica. O sea, como signo de poder que es, toma sentido, adquiere significación dentro de un conjunto de signos, del cual él es un elemento. Su naturaleza abstracta y compleja, hace pensar por momentos que él es quien porta el sentido, cuando el sentido del Estado viene a éste, del tipo de relación social en la cual él se encuentra inmerso.

La contradicción no es entre el Estado y la empresa

privada, sino entre las formas de sociedad y los Estados en que ésta se desenvuelve.

En este tipo de discusiones, se olvida con mucha frecuencia que el Estado se encuentra integrado por personas de carne y hueso que no buscan en sí mismo el bien común. En la mayoría de nuestros países se trata de individuos que aspiran a mejorar sus ingresos y a obtener los beneficios políticos que el uso del poder otorga. La mayoría de las dependencias estatales se encuentran sometidas por presiones políticas de origen en la mayoría de los casos, clientelista. El componente humano de un buen número de las burocracias del continente, no está en modo alguno integrado por hombres capaces y honestos que tengan como función, el maximizar el bien común. Pero ésta situación, no es óbice para pensar que la mejor alternativa sea el desmantelamiento del Estado. El sector privado no puede evadir las responsabilidades que le caben por la situación de su país, pero es claro que esa responsabilidad es compartida con los partidos políticos y los que han estado al mando del Estado. Se debe pensar más en la concertación con los políticos y gobernantes que en el enfrentamiento estéril, pues en esencia, el sector político y el sector privado, en la mayoría de los casos, defienden intereses similares.

En materia estrictamente económica, es claro que los conflictos y los diferentes intereses que necesariamente surgen entre los hombres no son solucionables solamente por los mecanismos del mercado.

El desarrollo económico no se alcanza con sistemas donde no se corrijan las desigualdades insitas en la configuración desequilibrada de las estructuras de mercado. La intervención del Estado bien orientada puede con el tiempo ir creando una población más empresarial y con mayor vocación al riesgo, pero solo a costa de que por medio de un sistema educativo y de profundización de la democracia y la cultura, pueda construir ambientes humanos, donde haya menos tornillos y más hombres que participen en las discusiones básicas de la vida. Una profundización de los resultados del progreso y una sociedad más participativa y democrática se podrá lograr si las iniciativas de unos pocos que se apoyan en ejecutores silenciosos, se logra sustituir por la iniciativa de muchos que arriesgan y piensan para mejorar sus condiciones de vida. Y es claro que no se trata de destruir las diferencias entre dirigentes y dirigidos, en cuanto ésta es casi una expresión propia de la naturaleza diferencial del ser humano, pero sí,

se deben establecer mecanismos de participación y elevación del ser, para impedir que las diferencias constitutivas sean tan odiosas y ofensivas. En esta labor es fundamental no solo la intervención del Estado, sino la acción del sistema de precios y la libertad de empresa.

### III. CRECIMIENTO ECONOMICO Y ECONOMIA MIXTA

Las interpretaciones sobre el desarrollo en América Latina, como lo señalamos atrás, han sido dominadas por dos corrientes extremas del pensamiento económico: una, que se impuso desde los orígenes mismos de la industrialización hasta finales de la década del 60, considera la intervención del Estado en la economía como única alternativa para apuntalar el desarrollo, y la otra, que comenzó a implementarse en forma más o menos generalizada desde los comienzos del año 70, aconseja, por el contrario, la aplicación de las libres fuerzas del mercado como la alternativa más viable.

El enfrentamiento de estas dos opciones de desarrollo constituyen igualmente una falsa oposición; cuando se las aplica en el diseño de la política económica, limitan, sin duda, las potencialidades del proceso de desarrollo. De hecho, la experiencia colombiana es contundente en mostrar cómo las transformaciones económicas y sociales alcanzadas ora mediante la intervención del Estado, ora mediante el libre funcionamiento de las leyes del mercado, son más el resultado de la complementación de éstas dos tendencias que de su enfrentamiento. El desarrollo económico colombiano ha sobresalido, así, dentro del concierto de países latinoamericanos: ha ampliado considerablemente la capacidad productiva; ha desarrollado una importante infraestructura de energía eléctrica y de carreteras, ha ejercido un control apreciable sobre las tasas de natalidad y se ha transformado en forma relativamente rápida de un país con vocación agrícola hacia una nación con predominio urbano. En Colombia han disminuido, igualmente, aquellos problemas que tanto obstaculizaron el desarrollo en sus primeras fases como la escasez de capital, de divisas y de ahorro: el país no es tan pobre como antes: el hecho cierto es que la población colombiana, en términos tanto absolutos como relativos, vive hoy en mejores condiciones que en las dos décadas anteriores y no a pesar de, sino a consecuencia del desarrollo económico.

La discusión entre las alternativas del crecimiento y su incidencia sobre el bienestar social no puede, igualmente,

escindir problemáticamente intervención del Estado e iniciativa privada, pues ambas alternativas de desarrollo constituyen dos polos de una misma estructura y se condicionan mutuamente. Querer atribuir los éxitos del progreso económico colombiano a uno de estos modelos y sus fracasos al otro, es discutir en un terreno que no es siempre el más apto para evaluar con objetividad la verdadera marcha de la economía y, menos aún, el de proponer con alguna seriedad, estrategias viables de desarrollo.

De hecho, la fase de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizó a las políticas intervencionistas en el país desde principios de los años 30 tuvieron impactos importantes que, en cierto modo, crearon condiciones favorables para la acumulación interna de capital y para alcanzar mejores condiciones de vida. No obstante, cuando sobrevino la recesión a finales de los años 60, muchos analistas y planificadores del desarrollo no vacilaron en afirmar, erráticamente por lo demás, que las causas de la depresión radicaron más en las políticas de intervención del Estado -que habían aumentado desproporcionadamente el déficit fiscal y los niveles de inflación- que en el funcionamiento mismo del aparato productivo. Sin embargo, desde 1974 cuando la economía colombiana estuvo dominada de algún modo, por las fuerzas del mercado, sus resultados no fueron menos negativos: la economía experimentó pérdida de dinamismo en los niveles de inversión, aumentos en la capacidad instalada ociosa, bajas tanto en la rentabilidad de las empresas como en sus niveles de productividad, etc.

La contradicción no es, por tanto, como hemos afirmado entre Estado y empresa privada, sino entre formas de sociedad y los estados en que ésta se desenvuelve. Más aún, Estado y Economía de mercado no son excluyentes, sino complementarios. Las profundas transformaciones de la sociedad colombiana durante los tres últimos lustros así parecen corroborarlo. En el País, se han diseñado mecanismos verdaderamente innovadores que han combinado exitosamente la intervención del Estado con la leyes de los mercados. Ello, por supuesto, no ha dejado de reflejarse en una mayor tasa de crecimiento, la cual se ubica por encima del promedio dentro de los países del área latinoamericana.

En efecto, uno de los modelos de desarrollo más originales y que más éxitos ha tenido en el devenir de la sociedad colombiana ha sido el de los sectores líderes, el cual no solo relativiza las posibilidades del modelo Keynesiano para inducir al crecimiento, sino que señala la

importancia de las libres fuerzas del mercado. Este modelo de crecimiento no solo cuestiona el excesivo énfasis de los Keynesianos en la importancia de la inversión estatal, sino que rompe, de suyo con el viejo paradigma de la escuela neoclásica del equilibrio general al considerar que el desarrollo es desigual. De hecho, existen sectores como las exportaciones y el sector de la construcción de vivienda que por sus características de poseer una demanda latente, no satisfecha, de generar un mayor volumen de empleo, etc., pueden, con mayor eficacia, contribuir al crecimiento agregado de la economía.

El problema del crecimiento consiste, desde esta perspectiva, en alcanzar el crecimiento a través de estímulos exógenos o, lo que es lo mismo, mediante políticas estables bien definidas, en los sectores líderes, los cuales pueden inducir, por sí mismos, hacia un mayor nivel de crecimiento del PIB. Así las cosas, el desarrollo desigual de los sectores -en el cual unos, los así llamados líderes, impulsan a los demás sectores de la economía.- y el diseño de una estrategia de política capaz de estimular a las actividades más dinámicas, son la clave de la teoría, y, por supuesto, de la política de crecimiento acelerado inspirada en el pensamiento del profesor Currie. En palabras del propio Currie: "La combinación de diferentes tasas sectoriales de productividad y de elasticidad de demanda con respecto a precios e ingresos, determina la distribución de los recursos y por tanto el patrón mismo de crecimiento. Cuanto mayor sean las tasas globales de crecimiento, tanto más rápido será el crecimiento en los sectores con mayores elasticidades de demanda. Esto, en general, significa la incompatibilidad de un crecimiento rápido en el valor del producto del sector agrícola con un rápido crecimiento total. Este resultado es, sin embargo, compatible con el enfoque del "sector estratégico" en la aceleración del crecimiento y con el énfasis en la urbanización".(1)

El modelo de desarrollo de los sectores líderes, ofrece a los planificadores del desarrollo una lección sobre la manera como puede utilizarse inteligentemente y con imaginación la teoría económica para diseñar planes y programas de política económica capaces de irrumpir en la marcha de los procesos de acumulación y acelerarlos. Una de las características que sobresalen de este modelo es no anteponer la teoría económica a la realidad. Resulta

1. Lauchlin Currie, El Papel de la Demanda en la Teoría del Desarrollo. En "Revista de Planeación y Desarrollo", Vol. IV, No. 3, jul. dic. de 1983, p. 67.

interesante observar cómo por esa manera particular de tratar los problemas de las economías en desarrollo, la estrategia de los sectores líderes de Currie, le dé un tratamiento completamente opuesto a los problemas de la agricultura y de la urbanización: si para resolver la inmovilidad y la escasa productividad en el campo es deseable dejar que la agricultura se gobierne por las libres fuerzas del mercado, la intervención del Estado desempeña un rol central en los problemas derivados del desarrollo urbano. Si para la agricultura el mecanismo clásico de la "mano invisible" de Adam Smith resulta adecuado para apuntalar la eficiencia y los niveles de productividad de este sector, para la planificación urbana resulta desastroso, pues conduciría a una concentración de rentas urbanas, mayor fragmentación y segregación de las ciudades, etc. (1)

Si las políticas Keynesianas, en algunas de sus manifestaciones, resultan contraproducentes por sus efectos nocivos sobre el déficit fiscal, la sobrevaloración de la moneda y la inflación, no menos negativos son los efectos de un régimen de libre competencia en términos de concentración de las actividades productivas. Es deseable combinar, por consiguiente, éstas dos fuerzas en la perspectiva del bienestar y del crecimiento. No ha de extrañar, por ello, que uno de los fundamentos del modelo de desarrollo basado en los sectores líderes, sea, precisamente, el funcionamiento de la economía mixta. "Lo que sigue siendo cierto- escribe el Profesor Currie- es que el gran volúmen de bienes es producido en el sector privado. Lo que se produce, en qué volúmen y cantidad y a qué precio es, en su mayor parte, la resultante de una búsqueda de mayores ganancias y de mayores ingresos. El crecimiento económico es, en gran medida, una consecuencia de este anhelo de obtener mayores ganancias e ingresos. El hecho de que se cometan abusos y de que haya algunos objetivos útiles, que el propósito de lucro no garantice en forma satisfactoria, lo cual requiere y justifica la intervención del Estado, no nos exime de la responsabilidad de entender el funcionamiento de una economía mixta y de utilizar su potencialidad cuando se estime eficiente hacerlo". (2)

En Colombia, donde se trasluce más claramente la

1. Ver: presentación de Fabio Giraldo I. al libro de Lauchlin Currie, Urbanización y Desarrollo, Bogotá, Fondo Editorial CAMACOL, 1988, p. 7 a 22.
2. Lauchlin Currie, La Unidad de Poder Adquisitivo Constante: Una Breve Historia de su Nacimiento. En, "Revista Desarrollo y Sociedad", No. 6., p. 9.

operatividad de la economía mixta es, sin duda, en la relación que estableció desde 1972 el sector de la construcción con el Estado a través del Sistema de Valor Constante. Este mecanismo, no solo rompió en dos la historia del ahorro en el país al ligar su rentabilidad al índice de precios al consumidor, sino que permitió financiar en escalas cada vez mayores al sector de la construcción, el cual, por sus características de generar una alta elasticidad empleo de la demanda, de tener un componente de importación bajo y de estar, por lo demás, estrechamente interrelacionados con el universo de las actividades productivas, se convirtió, de suyo, en un sector punta de lanza del crecimiento: la dinámica agregada de la economía nacional en los tres últimos lustros está asociada positivamente al comportamiento de la construcción de vivienda.

En este contexto, el sistema UPAC se enmarca dentro de una estrategia de crecimiento acelerado cuyo propósito no es solamente el de corregir las distorsiones causadas por la inflación sobre la financiación de un activo de largo plazo como la vivienda, sino el de apuntalar un sector líder como el de la construcción, en la perspectiva de generar un mayor volumen de empleo, aumentar el consumo y, en consecuencia, potenciar la demanda efectiva y el crecimiento. La eficacia de la estrategia radica, por tanto, en que la construcción actúa bajo las reglas del sector privado, no obstante, con la orientación del Estado.

La indexación, en el marco de un régimen de economía mixta como en el que se ha desarrollado el sector de la construcción del país en los últimos años, es una acción necesaria y deseable para mantener un nivel de construcción acorde con las necesidades de vivienda y con las potencialidades macroeconómicas de la edificación. (1)

Es de corriente aceptación entre los economistas profesionales dedicados a los asuntos de vivienda y desarrollo urbano, que uno de los sectores más vulnerables a las distorsiones causadas por la inflación, es la edificación urbana. Se sabe, que la inversión en vivienda es muy grande en relación con el ingreso corriente, de tal forma, que la única manera como el grueso de la población puede acceder al consumo de éste bien, es acudiendo a préstamos de largo plazo para

- 
1. Ver: Fabio Giraldo Isaza: Presente y Futuro del UPAC. Ponencia presentada a la XXXI Asamblea Nacional de CAMACOL, Medellín, septiembre de 1988.

financiar su adquisición. Estos préstamos pueden ser recibidos directamente del Estado en forma de subsidios, o tienen que ser adquiridos en el mercado. Si el Estado tuviese recursos en gran cantidad, o pudiese crearlos sin desajustar severamente la economía, para suministrarlos a todas las familias que desean satisfacer sus necesidades de vivienda, no habría problema económico; el recurso estatal, así fuese ampliamente subsidiado, existiría para todos oportunamente. Estaríamos frente a una situación ideal, propia de un mundo imaginario e inexistente. La dificultad surge, cuando nos acercamos a la realidad económica y debemos constatar la escasez y mala distribución de los recursos, lo cual nos obliga a asignar eficientemente los pocos existentes, sin generar inequidades en su distribución.

Los recursos tienen un costo económico; cuando se desea canalizarlos hacia un fin particular, en forma de dinero, se les debe ofrecer una remuneración real positiva. En el caso de la vivienda, donde la mayor parte de la población debe acudir a préstamos de largo plazo para financiar sus costos, se requiere de mecanismos como el diseñado en el país de la corrección monetaria, para impedir que los préstamos requeridos paguen en el primer año, el 30% o 40% del mismo, en la sola remuneración de intereses. Sin la presencia de la corrección monetaria la demanda efectiva por vivienda, no solamente sería muy baja de acuerdo con las necesidades, sino que se agotaría rápidamente.

La corrección monetaria, como ajuste al saldo hipotecario, permite que en los primeros años los compradores de vivienda tengan una cuota de amortización más baja que la que indicaría un sistema sin corrección monetaria y de interés, que cubriera el mayor valor de la inflación. El empleo de la corrección monetaria beneficia a los grupos de menores ingresos, al ofrecerles mayores posibilidades para realizar pagos por deudas altas en los primeros años de vida del crédito.

Este sistema opera, como ha tenido oportunidad de señalarlo CAMACOL en varios eventos de la FIIC, en un sistema donde, sin desconocerse las potencialidades del sector privado, tampoco se omiten las potencias reguladoras del Estado y la necesidad de su intervención, para corregir posibles arbitrariedades y distorsiones.

Pero detengámonos por un momento en el análisis del funcionamiento del mecanismo financiero de la vivienda en Colombia. El Sistema UPAC, por estar inscrito dentro de la estrategia maroeconómica de los sectores líderes, no solamente

ofrece dificultad para entender su operatividad, sino que se le suelen atribuir además, efectos contraproducentes para el crecimiento, que son completamente ajenos al sistema.

La corrección monetaria, o lo que es lo mismo, la corrección de saldos por inflación, no es, como algunos creen, la causa de la inflación sino un instrumento eficaz para corregir sus efectos antidistributivos. La corrección monetaria permite, como se señaló, que en los primeros años del crédito, el comprador de vivienda tenga una cuota de amortización más baja que la que indicaría un sistema como el que imperó en Colombia en el período anterior a 1972 subsidiado y financiado con recursos del Estado y bajo condiciones negativas de rentabilidad para el ahorro. El propósito de la corrección monetaria es, por lo tanto, mantener el valor real del ahorro a través del tiempo. Su uso ocasiona, empero, lo que los economistas han dado en llamar "La ilusión monetaria", en la cual las gentes no ven más que incrementos de su deuda en unidades monetarias -cada vez más devaluadas por los efectos de la inflación- y no el comportamiento constante de unidades reales. Cuando no se ponen límites a la corrección monetaria, los prestatarios no pierden ni los ahorradores ganan, lo que desaparece es, en últimas, las llamadas ganancias ocasionales. De esta manera, se evita el engaño de la "ilusión monetaria": la deuda no es mayor ni menor, vale igual, es constante en unidades de poder adquisitivo.

Muchos analistas y planificadores del desarrollo no ven en el sistema UPAC más que un mecanismo de intermediación financiera mediante el cual se potencia el nivel de ahorro. Se le acusa, así, de inspirarse en la ortodoxia marginalista tan en boga durante los años 70 y de ser un iniciador de las prácticas neo-liberales en el país. Estas interpretaciones estudian erráticamente, sin embargo, solo una cara de la medalla; he aquí su reverso: el UPAC no es solamente un mecanismo de captación, sino que se enmarca, como ya hemos dicho, dentro de una estrategia macroeconómica, cuyo propósito no es aumentar el volumen de ahorro per sé, sino servir de intermediario para que éstos recursos se canalicen hacia la inversión de un sector como el de la construcción cuyas potencialidades de crecimiento pueden, por sí mismas contribuir a elevar el PIB.

No es, pues, el crecimiento del ahorro el objetivo central del UPAC, ni el manejo de las tasas de interés la variable fundamental de la estrategia -como ocurre con el modelo monetarista-, sino que es el crecimiento acelerado del

producto su propósito fundamental y, en consecuencia, la variable más dinámica es la inversión en construcción y no la tasa de interés.

Más aún, desde 1974 se le ha impuesto un tope máximo a la corrección monetaria y desde entonces el sistema de valor constante no solo es el más intervenido por las autoridades económicas, sino que se le ha adaptado, bajo distintas coyunturas, a las estrategias macroeconómicas de los planes de desarrollo, sobre todo en los dos últimos gobiernos. Bajo la administración Betancur el mecanismo financiero de la construcción se convirtió en el núcleo de la política del Plan de desarrollo "Cambio con Equidad", la cual buscó reactivar la economía de la crisis de principios del 80 mediante un plan bandera de vivienda popular. Hoy, de manera similar, el sistema UFAC ha sufrido algunas modificaciones y se le ha ajustado en cierto modo, a la estrategia de la economía social de erradicar la pobreza absoluta y generar un mayor volumen de empleo.

Desde su creación, el sistema de valor constante ha alcanzado objetivos de gran envergadura sobre la estructura económica del país: más de cuatro millones y medio de personas tienen sus ahorros depositados en UFAC y su monto supera hoy los US\$3.000 millones, los cuales han permitido financiar más de 535.000 viviendas. Sus efectos sociales no han sido menos importantes: el ingreso personal de muchos colombianos se ha incrementado; la educación primaria y secundaria, así como la universitaria, ha visto ampliar considerablemente su cobertura; el acceso a bienes de mayor complejidad y el mejoramiento en el estilo de vida, es un hecho; se han visto reducir a tasas manejables el crecimiento de la natalidad al tiempo que la urbanización ha facilitado el acceso de oportunidades a una proporción mayor de la población.

En el campo estrictamente privado de la industria de la construcción, sus resultados han sido ampliamente favorables.

El constructor de vivienda en un porcentaje no depreciable ha abandonado las formas artesanales de producción y ha ingresado en la era industrializada. Es fácil encontrar hoy en el país, firmas que puedan en un año producir más de 5.000 unidades habitacionales, con tecnologías intermedias, pero utilizando ampliamente las potencialidades de las economías de escala y la ampliación de la división de trabajo.

En términos macroeconómicos, la aplicación del modelo de economía mixta que hemos expuesto en el presente trabajo, ha

traído igualmente efectos muy favorables. Si tomamos el año de 1987, en el cual, el sistema de valor constante no alcanzó uno de sus mejores comportamientos, se constata que con las inversiones realizadas por este mecanismo financiero, se alcanzaron entre otros, los siguientes guarismos:

METROS CUADRADOS FINANCIADOS	6.600.000
BÁLDOSIN Y MOSAICO	1.669.232 unid. consumidas
MADERA	330.161 Mts. 3 "
TUBOS DE GRES	727.790 unid. "
LADRILLOS	279.919.246 "
HIERRO	132.000 toneladas "
VIDRIO	971.822 mts. 2 "
CEMENTO	990.484 TON. "
EMPLEO (directo e indirecto)	661.181 trabajadores
CUBIERTA	1.650.806 MTS.2 "
PUERTAS	462.226 UNID. "
	etc. etc.

Con todo, los esfuerzos realizados hasta el presente no han sido suficientes. El desarrollo ordenado de la nación, y en particular el crecimiento de las ciudades, demandan no solo de instrumentos eficaces como el sistema UPAC que fortalezcan las condiciones financieras de la inversión en sectores punta de lanza, sino que requiere también de una intervención más activa del Estado en la perspectiva de una mayor racionalización y eficacia en la planificación urbana. La reforma urbana, como la que cursa actualmente en el Congreso de la República de Colombia, constituye en esta perspectiva una necesidad inaplazable para facilitar y hacer menos angustioso de lo que ha sido hasta hoy el proceso de crecimiento de nuestras ciudades.

No obstante los logros alcanzados por el desarrollo reciente en nuestro país, la evolución de la vida nacional registra un desmejoramiento en la manera como es apropiada la riqueza: existen aún altos niveles de pobreza crónica y se presenta un proceso de reestructuración en la estructura de la propiedad del país que ha llevado a un recrudecimiento inaudito de la violencia. En efecto, la persistencia de la pobreza absoluta en más del 50% de la población colombiana, la larga cadena de desigualdades sociales, el acceso diferencial y discriminatorio a los bienes materiales y la informalización de una porción no despreciable de las actividades económicas, así como el incremento de las distintas formas de violencia, descomposición moral y un derrumbe parcial del Estado de derecho son hechos que no se pueden independizar de las diversas estrategias de desarrollo emprendidas en las últimas décadas en nuestra nación.

Con todo, un modelo de desarrollo, como el de los sectores líderes y que ha seguido, aunque muy restringidamente la economía colombiana desde principios del 70, en la medida que logre reformar la estructura monopolica de la distribución del ingreso y racionalice, aún más, la economía de mercado, se erige como una alternativa de desarrollo eficaz para enfrentar los graves problemas sociales y de violencia que padece en los actuales momentos el país y permitiría fortalecer, el régimen democrático, encauzando la actividad económica hacia un régimen de economía mixta.

Los dos extremos de las interpretaciones del desarrollo que una veces conducen a un tipo de economía de producción centralizado, como ocurre en los países socialistas, y otras veces hacia el desarrollo de las libres fuerzas del mercado, que ocasionan los consabidos problemas de monopolio, son contraproducentes para el desarrollo de la economía cuando se les mira precisamente desde los extremos. Lo deseable es, en consecuencia, un régimen de economía mixta que relativice la intervención del Estado y consiga regular ciertos efectos negativos que producen las leyes del mercado. Para tal efecto, no se debe caer en la falsa oposición entre Estado y Sector privado o entre intervención estatal y libertad de empresa.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

SUBTEMA  
3

**SUBTEMA 3**  
**Papel del Sector Privado**  
**PAISES: Argentina y México**



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**ARGENTINA**

**SINTESIS**

**I. INTRODUCCION**

Hemos sido honrados con la responsabilidad de presentar a la consideración de tan calificada audiencia, el parecer de los empresarios argentinos de la construcción en cuanto al papel que el sector privado puede o debe desempeñar frente a una economía de mercado.

Nuestro intento de cumplir con ese grato deber se ha concretado en el trabajo que está a disposición de los Señores Congresistas, versión breve y pragmática basada en nuestra propia experiencia que resumimos en la presente síntesis.

En este resumen limitaremos al mínimo indispensable las referencias a las características que definen a una Economía de Mercado, pues son expuestas con mayor amplitud en varios trabajos presentados a este Congreso, incluyendo los nuestros.

Hemos preferido que el tema central de esta Síntesis sea la mención y somero análisis de algunas de las restricciones que obstaculizan la implementación o el perfeccionamiento de una Economía de Mercado.

**II. EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO**

Una vez vistas esas restricciones, surgirá con mayor fundamento y claridad el papel que puede desempeñar el sector privado: bregar por su superación, con intensidad y perseverancia parejas con el fervor de su propia adhesión a los postulados de la Economía de Mercado.

Brega ésta durante la cual será provechoso tener presente lo que bien expresó la F.I.I.C. en un Boletín reciente: "...por eso es necesario hallarle sus resortes y encargarlos para tratar de encuzarlos a un entendimiento común por el cual, sin agotar los recursos de la libertad, lograr niveles de equilibrio y equidad en las transacciones que corresponden".

**III LAS RESTRICCIONES**

En el orden internacional destacamos, por su gravitación, las siguientes:

- El endeudamiento externo.
- El comercio internacional. Ineficiente asignación de recursos debido a que se protege de la competencia tanto a manufacturas como a productos primarios.
- Competencia de países socialistas por recursos para inversión. Grandes emprendimientos domésticos en países generadores de esos recursos y en algunos otros seleccionados por estos.

Las tres situaciones suponen para nosotros una disminución de recursos financieros disponibles para construir.

Mercados pequeños o en retracción no constituyen campo adecuado para el tipo de economía que estamos analizando.

En el orden nacional los condicionamientos más graves provienen del excesivo intervencionismo estatal.

Sobre sus orígenes y las razones de su duración y profundización no nos extenderemos en esta Síntesis, por cuanto son ampliamente conocidos por los presentes. Por otra parte, lo hemos hecho en el trabajo que estamos resumiendo.

Nos limitaremos a proponer tres reflexiones, debido a su estrecha vinculación con el papel que puede desempeñar con realismo el sector privado.

La primera de ellas, que el Estado es responsable no sólo por la acción intervencionista indebida. Lo es también cuando omite intervenir para remover obstáculos espureos introducidos en los mercados por otros agentes económicos. Es que el ejercicio de la libertad y de la competencia no es siempre fácil.

La Segunda Reflexión:

La historia y la crónica diaria nos muestran que son las personas reales que en cada momento y lugar dominan el aparato estatal, quienes poseen el poder para dar expresión concreta a conceptos básicos tales como "bien común" o "funciones esenciales del Estado".

Y, y por último:

En Argentina la opinión pública percibe con mayor claridad que algunos sectores influyentes de su dirigencia, los signos del agotamiento de un sistema económico basado desde hace muchas décadas en un exagerado intervencionismo estatal.

#### IV ACCIONES POSIBLES

Los constructores argentinos creemos que la puja por remover las restricciones sería estéril si quedase confinada a los límites de nuestros propios mercados de la construcción.

Por este motivo es que mantenemos un diálogo activo y permanente con múltiples instituciones representativas de otras actividades -entre las que destacamos a las principales cámaras empresarias- en un esfuerzo dirigido a aunar criterios.

En lo que atañe específicamente a nuestro sector -tanto en el orden nacional como en el internacional- distinguimos dos grandes ámbitos adonde accionar: nuestra propia oferta, para mejorarla; nuestra propia demanda, para estimularla.

En cuanto a como mejorar nuestra oferta, el tema fue analizado en profundidad por el XV Congreso F.I.I.C., como parte del trabajo denominado "Fortalecimiento de las empresas constructoras del área", que presentó nuestra Cámara. Por tal motivo no reiteraremos ahora los conceptos contenidos en ese trabajo.

En esta oportunidad sólo agregaremos que es preciso mancomunar esfuerzos con los sectores privados con los que integramos esa oferta, para mejor adecuarla a las características y posibilidades de la demanda. En Argentina esto constituye un hecho cotidiano aunque perfectible.

No es solos como más conviene estudiar, por ejemplo la remoción de obstáculos que impiden que constructores y consultores se complementen en la búsqueda de proyectos rentables o de mejoras tecnológicas. Tampoco es esa la mejor manera de analizar como mejorar el intercambio regional de materiales de construcción, sobre cuyas posibilidades permanentemente nos hace reflexionar el SIMAL. Del mismo modo cabe razonar respecto de asuntos tales como mejoramiento salariales que no impliquen necesariamente paralelos incrementos de costos o la implementación de nuevos mecanismos financieros internos o internacionales canalizados a través del sector privado.

En este último terreno tal vez merezca un análisis detenido el caso de Turquía -para mencionar un país extraregional pues muchas de las noticias motivadas en su actividad económica, especialmente las relativas a la industria de la

construcción, parecen describir logros espectaculares.

Finalizamos el desarrollo de este Subtema con algunos comentarios relativos al estímulo de la demanda. En especial, de aquella proveniente del sector privado, puesto que de su expansión se trata.

Por esta causa es que nos pareció oportuno incluir en nuestro trabajo una delimitación de las posibilidades máximas (por ejemplo, propiedad o concesión) de las que dispone ese sector para integrar la demanda, aplicada a una buena cantidad de tipos de obras distintas.

Esa parte del trabajo nos muestra que, a pesar de las restricciones existentes, existe un amplio campo de acción que justifica los esfuerzos que podamos invertir para estimular la demanda.

En nuestro caso esos esfuerzos consisten en buena medida en promocionar a la construcción como producto y a los principios básicos de la Economía de Mercado como sistema.

En lo interno, el objetivo directo o indirecto, siempre preferente de esa promoción, es la opinión pública.

Reputamos indispensable que el consumidor -que también es contribuyente y ciudadano- perciba la relación que existe entre sus carencias y la falta de inversión, así como también los perjuicios que sufre su economía particular cuando se violan las sanas reglas del mercado. La opinión del contribuyente-ciudadano deberá ser tomada en cuenta antes o después por las personas reales que ejercen el poder de definir las funciones del Estado.

Es por ello que casi a diario nos dirigimos directamente a la opinión pública a través de los medios masivos.

Nuestra acción también es indirecta, pues no olvidamos a los formadores de opinión: periodistas, graduados y estudiantes universitarios, economistas. Sin que ello implique, naturalmente, que desatendamos a políticos, gobernantes y funcionarios.

En el ámbito internacional creemos que es posible acentuar la acción promocional subrayando, desde luego, que las relaciones internacionales en nuestra industria deben ser para mutuo beneficio. Además, conviene tener presente que para que sea posible extenderlas -tal como es de desear- deben basarse en las reglas universalmente aceptadas como fundamentales de una Economía de Mercado aplicada a la contratación internacional de construcción de obras.

I N D I C E

<u>PUNTO</u>	<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
1.-	<u>INTRODUCCION</u> .....	3.5
1.1.	EL MODELO LIBRE DE COMPETENCIA PERFECTA.....	3.5
1.2.	LA REALIDAD DE LOS MERCADOS.....	3.6
2.-	<u>LAS RESTRICCIONES</u> .....	3.8
2.1.	EN EL ORDEN INTERNACIONAL.....	3.10
2.1.1.	EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.....	3.10
2.1.2.	EL COMERCIO INTERNACIONAL.....	3.11
2.1.3.	LA COMPETENCIA SOCIALISTA POR RECURSOS OCCIDENTALES.....	3.12
2.2.	EN EL ORDEN NACIONAL	3.13
2.2.1.	RAZONES INVOCADAS EN EL ORIGEN.....	3.13
2.2.2.	CRECIMIENTO DESMESURADO DEL ESTADO.....	3.14
2.2.3.	AGOTAMIENTO ACTUAL DEL ESQUEMA.....	3.14
3.-	<u>ACCIONES POSIBLES</u>	3.15
3.1.	PARA MEJORAR LA OFERTA.....	3.16
3.2.	PARA REACTIVAR LA DEMANDA.....	3.17
3.2.1.	MAXIMA PARTICIPACION PRIVADA EN LA DEMANDA DE CONSTRUCCION.....	3.17
3.2.2.	ACCIONES PROMOCIONALES.....	3.18
4.-	<u>ANEXOS</u>	3.20

## 1. INTRODUCCION

Economistas, políticos, sociólogos y pensadores de los más diversos sectores han escrito valiosos y extensos volúmenes referidos a la Economía de Mercado y sus variantes.

Los contenidos de esos escritos no sólo son siempre coincidentes, sino que a menudo se contradicen, según sean las experiencias vividas por sus autores o las ideologías que los inspiran.

Nosotros, empresarios argentinos de la construcción, limitamos nuestra pretensión a brindar una breve y pragmática versión basada en nuestra propia experiencia de agentes económicos de los mercados vinculados a esta industria.

Por lo tanto nos consideramos liberados de ajustarnos a un rigor técnico que sería más propio de una reunión de economistas que de un congreso de empresarios de la construcción.

### 1.1. El Modelo Libre de Competencia Perfecta

Pero no podemos dejar de adoptar -a pesar de nuestra intención de ser breves y pragmáticos- una definición de qué entendemos, a los efectos de este subtema, por "Mercado Libre de Competencia perfecta o imperfecta".

Nuestra adopción no implica una definición ideológica: no abrimos juicio de valor respecto de su contenido. Responde a la necesidad de adoptar una convención en cuanto al significado de las palabras que estamos usando: meramente asumimos ejes de referencia.

Y éstas son las definiciones que adoptamos: "MERCADO DE COMPETENCIA PERFECTA: Es un modelo económico que supone una organización que permite la comunicación entre vendedores y compradores con el fin de transferir un bien claramente definido, satisfaciendo simultáneamente las siguientes condiciones".

### 1.- DEMANDANTES Y OFERENTES TOMAN EL PRECIO COMO DADO

En un contexto de equilibrio general equivale a decir que el número de los demandantes y de oferentes es tan elevado que ninguno de ellos puede individualmente influir sobre el precio de mercado.

### 2.- HOMOGENEIDAD DEL PRODUCTO

Todas las unidades ofrecidas son suficientemente homogéneas como para que los compradores se muestren indiferentes en cuanto a la empresa que los ofrece.

### 3.- LIBRE MOVILIDAD DE LOS RECURSOS

Todos los recursos deben poder entrar o salir del mercado con gran facilidad en respuesta a las señales pecuniarias.

### 4.- CONOCIMIENTO PERFECTO

Si los consumidores no conocen todos los precios, pueden llegar a comprar más caro de lo necesario. Si los trabajadores no conocen todos los salarios que se ofrecen, es posible que no vendan sus servicios al mejor postor. Si los productores no conocen en todo momento sus costos y los precios del mercado, no estarán en condiciones de determinar el nivel de producción más conveniente.

"MERCADO DE COMPETENCIA IMPERFECTA: Es aquél en el que no se cumplen estrictamente todas las condiciones que definen a un mercado de competencia perfecta".

"MERCADO LIBRE: Funciona sin control externo -privado o gubernamental- de sus fuerzas".

## 1.2. LA REALIDAD DE LOS MERCADOS

La misma austeridad de las definiciones determina que en la realidad pocos mercados sean libres y que ninguno funcione en condiciones de competencia perfecta. Esto último es una entelequia, una abstracción, un modelo teórico que con frecuencia, quizás hoy mayor que nunca, es utilizado por los economistas para investigar los procesos económicos. (1).

Si nos referimos a nuestros mercados de la industria de la construcción debemos decir -con perdón de los especialistas en economía- que en general funcionan bajo condiciones de competencia sumamente imperfecta y de escasa libertad.

En los puntos que siguen nos referiremos en primer término a las circunstancias determinantes de ese acentuado grado de imperfección y de falta de libertad, para comentar después el papel que puede desempeñar el sector privado vinculado a la industria de la construcción dentro de ese contexto que le impone la realidad.

Finalmente, destacaremos algunos de los cursos de acción que podría asumir ese mismo sector con intensidad y perseverancia parejos con su deseo de lograr que los mercados reales de la industria se asemejen razonablemente al modelo de libertad y competencia perfectas.

En lo que sigue aludiremos a una economía en la que predominen esos mercados reales, razonablemente semejantes al modelo de libertad y competencia perfecta, con la resumida expresión "ECONOMIA DE MERCADO".

Las principales características que definen a este tipo de economía se encuentran en la siguiente descripción:

"En síntesis, la economía de mercado se apoya sobre varios pilares fundamentales: la libertad, la libre competencia, el religioso respeto a la propiedad privada y al estabilidad de las monedas. La primera es promotora del auténtico desarrollo humano y de la "liberación" de las causas que lo impiden en el orden moral, cultural y material. La segunda es la única solución conocida -y reconocida aún por los mayores acólitos del socialismo- para hacer llegar a mayor cantidad de seres las ventajas del capitalismo, y del progreso tecnológico y para valorizar los frutos de su trabajo. La tercera constituye el motor más importante con que cuenta la humanidad para estimular y recompensar los esfuerzos de los individuos para integrar tanto su propio bienestar y el de los suyos como el de los que son receptores de los beneficios que los "propietarios" de los bienes materiales crean, multiplican y distribuyen con su actividad, su interés, su capacidad, sus inversiones y sus sentimientos de solidaridad. La cuarta constituye, en todos los sistemas económicos que puede haber conocido la humanidad -y no sólo en la economía de mercado- la condición inescindible

(1) Nota: En los sustancial estos conceptos han sido extractados de: "Microeconomic Theory", Ferguson y Gould, Fondo de Cultura Económica, México, 1978 Buenos Aires 1983.

"Manual de Economía General" Alvaro Francia y Otros. Buenos Aires 1982.

"Introducción a la Escuela Austríaca de Economía" G.J. Zanotti.

(Centro de Estudios sobre la Libertad) Bs. As. 1981.

de la promoción del ahorro, del pasado intermedio, que es la inversión y de su destino final: el legítimo crecimiento económico, base a su vez del cumplimiento de la justa aspiración de todos los pueblos del mundo: mejorar el nivel de vida de los que ya lo tienen y crearle, a los millones que viven hoy en la pobreza, la manera de comenzar a escalarlo". (2).

El análisis del papel que puede desempeñar el sector privado en relación con esta Economía de Mercado, no debe dejar de tener presente -según nos lo enseñan tanto la historia como la crónica de actualidad- que bajo cualquier régimen político son las personas reales que en cada momento y lugar dominan el aparato estatal, quienes poseen el poder de dar expresión concreta a conceptos fundamentales tales como "bien común", "funciones esenciales del Estado", "solidaridad" o "libertad". Muchas de esas personas podrían decir de su propia gestión en el gobierno, como aquel rey de Francia: "El Estado es lo que a mí me place que sea".

Eso es lo que intentamos recordar también a lo largo del presente trabajo.

(2) "La Construcción frente a la Economía de Mercado".  
N.J. Ottoneo. Buenos Aires, 1988.

## 2.- RESTRICCIONES

Numerosos obstáculos restringen la implementación y sostenimiento de una Economía de Mercado de las características que le hemos atribuido en el punto 1 precedente.

No es el menor de esos obstáculos la imposibilidad práctica de coincidir en cuanto a cuáles son los límites admisibles para que, a pesar de sus imperfectas libertad y competencia, una economía merezca aún ser calificada "de mercado".

Circunstancias de tiempo y de lugar han determinado que evolucionen distintas apreciaciones para esos límites según sean las épocas, los países y aún los mercados de los que se trate.

Así por ejemplo, la realidad muestra que universalmente -aún en países hoy líderes de la Economía de Mercado- se ha aceptado como justificación para que el Estado restrinja la libertad absoluta del mercado laboral, su obligación de asegurar a los trabajadores y ex-trabajadores contra prestaciones mínimas.

O sea que el concepto "Solidaridad Social" goza de generalizado consenso.

Donde se aprecian notables diferencias es en el grado de intervencionismo estatal que cada sociedad ha aceptado -o reclamado- como necesario para asegurar la adecuada instrumentación del concepto.

Análogo razonamiento podría extenderse a temas como la protección contra la competencia externa, o la promoción interna de determinadas zonas o actividades económicas -naturalmente en desmedro de otras- o la actitud ante comportamientos monopólicos, o la definición de servicios públicos y su prestación, o la lucha antiinflacionaria.

Estos y otros asuntos de importancia similar participan de una característica común: aún en las que habitualmente se exponen como ejemplos de Economía de Mercado son motivo de por lo menos algún grado de intervencionismo estatal.

Aún así, en esas Economías de Mercado resta un amplísimo campo para el sector privado, el que ha conservado o recuperado iniciativa como generador de riqueza y promotor del crecimiento.

En esas economías existen relativamente pocas restricciones.

En el otro extremo del campo que excluye a los países comunistas, se encuentran aquellos en los que sólo restan vestigios de una economía de mercado. En ellos los sectores privados se ven obligados, más que a generar cantidades crecientes de bienes, a sobrevivir a pesar de los excesivos reglamentarismos gubernamentales y a su imposibilidad de competir contra el Estado por la captación de los recursos que precisan o de las actividades que aquél ha monopolizado.

A pesar de ello, aún en estos países subsisten bolsones en los que puede decirse que, aunque con grandes restricciones, funciona una cierta economía de mercado.

Tanto en las situaciones extremas como hemos esbozado como en la amplia gama de las delimitadas por ellas, le cabe al sector privado desempeñar un papel adecuado a las restricciones con las que debe convivir.

Porque, como bien expresó la F.I.I.C en un Boletín reciente: "...es necesario hallarle sus resortes y encararlos para tratar de encauzarlos a un entendimiento común por el cual, sin agotar los recursos de la libertad, lograr niveles de equilibrio y equidad en las transacciones que corresponden".

Y, para, "hallarle sus resortes y encararlos para tratar de encauzarlos", es conveniente elaborar con una buena dosis de sinceridad aunque sea un esbozo de la etiología de la realidad que enfrentamos. Los párrafos que siguen pretenden delinear ese esbozo.

Los mercados pierden grados de libertad debido al intervencionismo del Estado, único legítimo autor -aunque no necesariamente el único inspirador- de normas de cumplimiento obligatorio.

Pero es menester tener en cuenta que no todos los sectores privados han podido siempre y con justicia considerarse exentos de toda responsabilidad sobre el particular.

En primer lugar, porque en ocasiones se han sentido impelidos a solicitar la intervención del Estado, por diversas razones muchas veces justificadas.

En segundo término, porque existen formas de interferir el libre funcionamiento del mercado, provenientes de fuentes privadas (3), de las que se desprende la responsabilidad del Estado debido a su inacción para establecer la libertad.

Es que el ejercicio de la libertad no es fácil: "Ser libre es estar condenado a ser libre". (4).

Frecuentemente el ansia de protección es más fuerte que el de libertad (5).

He aquí una de las restricciones más importantes que se oponen a una Economía de Mercado: la limitación de la libertad de acción de los agentes económicos.

De muchas de las otras restricciones, de aquellas que afectan a la perfección teórica de la competencia podemos decir que son propias -no necesariamente exclusivas- de los mercados de la construcción.

Salvo casos muy especiales, por ejemplo, es casi inconcebible que los productos de la construcción demandados por el sector privado sean "suficientemente homogéneos" para una cantidad grande y simultánea de oferentes y demandantes. Esta sola razón impide que se cumplan las condiciones 1 y 2 que hemos asumido como esenciales de la Competencia Perfecta.

La demanda de Obras Públicas, también por ejemplo, reviste características de monopolio o de oligopolio, debido a la organización jurídica y funcional del Estado. Por el lado de la oferta, la cantidad de proponentes resulta generalmente también limitada por causa de la especialización y otras cualidades que se les exige satisfacer.

Lo expuesto tiende a convalidar lo que hemos manifestado en la Introducción de este subtema bajo el título "La realidad de los mercados".

En los puntos siguientes de este apartado 2, nos extenderemos algo sobre algunas de las características específicas de las restricciones generales y propias, especialmente de las que se refieren al intervencionismo estatal, frente a las cuales el sector privado puede desempeñar un papel significativo.

(3) Adam Smith: "Wealth of Nations"

(4) J.P. Sartre: "El ser y la nada"

(5) E. Fromm: "El miedo a la libertad"

## **2.1. EN EL ORDEN INTERNACIONAL**

De este ámbito provienen en la actualidad la mayor parte de las restricciones que alejan a los mercados, en especial a los de la industria de la construcción, del modelo de mercado libre de competencia perfecta.

Sin pretender realizar una exposición exhaustiva, en los puntos siguientes de este apartado comentaremos brevemente algunos de los que, a nuestro juicio, son más notorios en esta época:

- El endeudamiento externo.
- El comercio internacional.
- La competencia socialista por recursos occidentales.

### **2.1.1 El endeudamiento externo**

Tal vez no sea estrictamente apropiado incluir a este concepto entre las circunstancias que infringen, por sí mismas, las reglas de una Economía de Mercado.

Si lo incluimos es porque, en buena medida, fue alentado por desviaciones ocurridas al momento de contraer las deudas: principalmente por el intervencionismo estatal.

También, porque el endeudamiento externo redujo de manera notable los mercados de la construcción, a punto tal que -como reacción- aparecen otras desviaciones.

## **EN EL ORIGEN**

La abundante oferta de capitales producido en la década de los setenta no fue transada en todos los casos según las reglas del mercado libre.

El intervencionismo estatal interfirió alentando el endeudamiento del sector público y avalando en buena parte el del sector privado más allá de su real capacidad de pago. En muchos casos no fue muy distinto el comportamiento de este último sector. Los acreedores tampoco dieron muestras de una razonable prudencia.

Como consecuencia no deseaba de esta situación, agregada a bajas de crecimiento del PBI, sobrevaluación de tipos de cambio, atractiva tasa de interés en EE.UU., alta tasa de inflación y excesivo déficit fiscal internos, emigraron activos externos de propiedad de residentes. Parcialmente ese capital retornó como deuda externa. (6)

Esta emigración de capitales que empobreció a los mercados financieros locales fue favorecida por el Estado, regulador de la mayoría de las variables que se han enunciado.

## **LAS CONSECUENCIAS**

La consecuencia más grave para nuestro sector es la enorme reducción verificada en la demanda de construcciones.

Buena parte del ahorro nacional antes orientado hacia las inversiones,

(6) E. Conesa, "Fuga de capitales. Política Económica Argentina y Latinoamericana. Un análisis comparativo". Buenos Aires 1986.

debe destinarse ahora a la atención -siquiera parcial- de la deuda externa.

Ante la crisis, tanto el sector público como el privado, privilegian - por decisión libre y obligada- el gasto.

En nuestro país, por ejemplo, todos los indicadores muestran una caída espectacular de la actividad constructora: mientras que el Producto Bruto Interno Total a permanecido prácticamente estancado durante la última década, tanto el Producto como la Inversión en Construcción redujeron sus niveles alrededor de la mitad de lo que fueron.

Ante tal evolución, es natural que también se haya contraído en similiar proporción la participación porcentual del sector en el Producto Bruto Interno Total.

Este cuadro de situación y las implacables reglas de la Economía de Mercado que a pesar de todo aún funciona, determinaron que se agudizara en extremo la competencia, tanto sea de las empresas constructoras entre sí, como la de todo su sector frente al resto de la sociedad, para tratar de hacer valer sus derechos a pesar de la pérdida sufrida en su peso relativo.

La crudeza de la competencia entre empresas y demás factores coadyuvantes, motivan que se vigoricen tendencias siempre latentes para que la adjudicación de trabajos públicos, se realice eludiendo la confrontación con competidores.

En el ámbito de las construcciones privadas, se aprecian también las consecuencias. La más notoria en el alto costo real del dinero, que aleja a la vivienda de las posibilidades económicas de la mayor parte de la demanda potencial. Así es que la Economía de Mercado en la construcción privada se ve constreñida a regir sólo en enclaves limitados.

Lamentablemente no es dable esperar un cambio sustancial en el mediano plazo que sea ajeno a un mejoramiento general de la situación económica.

Y ésto podría ocurrir porque la misma magnitud y generalidad del problema, parecen estar encauzándolo hacia soluciones racionales. (X) (7) (8).

Pero, además de mayor racionalidad, de ajustes, de programas de capitalización o conversión de deudas, del enajenamiento de activos nacionales, siempre restará un monto importante de la deuda que deberá ser cancelado con los saldos de las balanzas comerciales de los deudores.

O sea, de su comercio internacional.

### 2.1.2 El Comercio Internacional

En este ámbito la Economía de Mercado sufre tantas y tan profundas distorsiones que es apenas reconocible.

Esas distorsiones han contribuido a complicar la crisis de endeudamiento externo e igualmente complica su solución.

El Estado, tanto en los países más avanzados como en los menos adelantados, interviene en la fijación de los tipos de cambio o en los derechos a la

---

(X) Ver ejemplo en Anexo 5

(7) La Nación, Buenos Aires, 10-4-88.

(8) "Para compartir la carga de la crisis de la deuda". Stanley Fischer. Perspectivas económicas, N° 60.

importación, o en las retenciones a las exportaciones, o en subsidios evidentes o sutiles a la producción de bienes transables.

El objetivo invocado es promover o proteger a ciertas áreas de la producción. Política de la que ha resultado un detrimento de otras áreas y aún de la economía toda, según la intensidad, generalidad y plazo que caracterizan a su aplicación.

Del lado de los países menos avanzados, con el propósito declarado de favorecer una política de industrialización sustitutiva de importaciones, los gobiernos fijan tipos reales de cambio que implican un castigo a las exportaciones de sus productos primarios.

Con lo cual han disminuído su capacidad para competir contra las políticas de protección establecidas por los gobiernos de los países más adelantados, encaminadas a proteger a sus propios productores de esos mismos bienes.

Mediante este doble mecanismo, tanto los sectores industriales de los países menos avanzados, como los productores agropecuarios de los países donde el adelanto es mayor, permanecen aislados de la competencia, alma mater de la economía de mercado.

Todos esos países han transferido recursos desde los sectores más eficientes de sus economías a los menos eficientes.

Estas tendencias, que en su momento favorecieron el endeudamiento, ahora entorpecen su cancelación.

Los países más avanzados, simultáneamente con lo que debiera ser el agotamiento de este esquema, proponen incluir a los servicios en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

No queda claro cuál será el papel que podrá desempeñar nuestra industria frente a tal propuesta.

Otra consecuencia de la compleja situación internacional, ya específica de los mercados de la construcción, es la tendencia que parece observarse en los países más adelantados de Occidente de invertir en mayor proporción capitales en construcciones domésticas y, consecuentemente, reducir su intervención - y con ella los fondos que suelen acompañarla- en el exterior y seleccionar muy cuidadosamente el destino de esas intervenciones.

Obras que requieren enormes inversiones, como el famoso "Chunnel", el complejo terminal de gas en Australia, el Túnel-puente submarino proyectado en Escandinavia, el desarrollo urbano en un sector de lo que fue el puerto de Londres, la intervención japonesa en EE.UU. y al CEE y la apertura del mercado japonés a empresas occidentales, son sólo algunos ejemplos al respecto.

### 2.1.3. La Competencia Socialista por Recursos Occidentales

Es público y notorio el incremento que se observa en la demanda proveniente de países de economía socialistas por capitales occidentales.

Son múltiples los ejemplos sobre el particular. Uno de ellos, notorio por la magnitud de las inversiones y su característica de emprendimiento privado, es la central termoeléctrica "B" de Shajiao, en China continental (X).

---

(X) Ver ejemplos en Anexo 5

Otros indicios, también referidos a China, que denotan una intensión de persistir en el camino emprendido últimamente, es el acuerdo logrado por ese país con el Fondo Monetario Internacional para la obtención de ayuda en Derechos Especiales de Giro, y su creciente participación en los mercados de la construcción externos a su frontera. (9).

## 2.2. En el orden nacional (9)

Conviene repasar ligeramente las causas foráneas y locales que en su momento fueron invocadas para incrementar la participación e intervención del Estado en los mercados nacionales, para luego comentar la evolución posterior de esa tendencia y sus resultados, a la luz de la situación actual.

El modelo de organización económica elegido para maximizar el esfuerzo bélico durante el período 14/18, fue también asumido para dirigir la recuperación posterior o intentar evitar la reiteración de las crisis sufridas.

El ciclo se acentúa y generaliza con la depresión de 1929 y con la Segunda Guerra Mundial.

En menor o mayor medida, según las épocas y países, el cuerpo político abandona el concepto de neutralidad económica del Estado preconizado por Adam Smith, el cual en lo fundamental habían respetado los países no socialistas.

El Estado ahora debía ser protagonista en la acción económica. Debía regular la economía, dirigirla, por cuanto se le supuso más idóneo y más justo que los particulares.

Ya no se limitó a brindar los servicios públicos indivisibles, como el tránsito libre por los caminos o aceras. Asumió también la prestación de servicios públicos divisibles y otras actividades que -sin la elasticidad extrema asignada a concepto- no podrían ser calificadas como servicio público.

Cambió su anterior papel de organización jurídica al servicio de la Nación, por el de persona jurídica con intereses a veces ajenos a los de ésta. En los hechos, se convirtió en soberano.

Es natural que este proceso se haya desarrollado con características particulares en cada país.

Al respecto es conveniente tener presente que esas tendencias se agudizaron, por lo menos en el caso de nuestro país, hace tanto tiempo que puede afirmarse sin gran margen de error que hoy todos los agentes económicos han nacido a la vida activa y la han desarrollado en un contexto muy alejado del modelo de economía libre y de competencia perfecta. (10).

### 2.2.1 Razones invocadas en el origen

La propiedad estatal de los servicios públicos se convirtió en sinónimo de soberanía nacional: pasó a resultar inconcebible que quedaran en manos privadas -mucho menos, extranjeras- teléfonos, buques, ferrocarriles, energía eléctrica.

---

(9) Ver N.J. Ottonello, obra citada.

(10) "La Argentina, su posición y rango en el mundo", Federico Pinedo y varios autores, Buenos Aires, 1971.

Por otra parte, en cumplimiento del mandato constitucional de promover que el bienestar general, el Estado debía asegurar la prestación de estos servicios públicos.

La ambigüedad de la expresión -hubo quien ironizó, tal vez sin proponérselo, expresando que "servicio público es todo aquel servicio que el estado defina como público"- abrió luego el campo para sucesivas expansiones del intervencionismo estatal.

Otro concepto tradicionalmente invocado para justificar esas expansiones, ha sido el de la obligación del Estado de asumir tareas que hacen a la solidaridad social, pues de otro modo peligraría el cumplimiento de su objetivo esencial: el bien común.

Así fue como, en nombre de la solidaridad social, desaparecieron -por lo menos en Argentina- los sistemas que usaron nuestros mayores para prever su pasividad: sistemas de capitalización, construcciones para alquilar.

También en nombre de la solidaridad el Estado, por medio muchas veces del sistema bancario oficial, tomó a su cargo empresas fallidas de los más diversos géneros, lugares de diversión, fábricas de cemento Portland, por ejemplo. Este proceder convirtió al Estado en encubridor del grado real de desempleo.

#### 2.2.2 Crecimiento desmesurado del Estado

La exageración de esta trilogía de conceptos: soberanía nacional, continuidad de la prestación de servicios públicos y solidaridad social, se encuentra en la raíz misma de la deformación que sufre el Estado actual, desmesuradamente grande y paternalista.

Pero es preciso recordar que en muchos casos estos avances exagerados del Estado, que implicaron simétrica contracción relativa del sector privado, fueron alentados por particulares quienes -tal vez por razones muy justificadas- se sintieron obligados a permutar grados de libertad por protecciones oficiales. Proyectos industriales o civiles que no habrían merecido financiamiento privado por carecer de adecuada rentabilidad, fueron objeto de crédito o avales de la banca oficial.

El intervencionismo estatal ha llegado a cubrir casi todos los campos. Directa o indirectamente, simultánea o alternativamente, fija tasas de cambio, tasas de interés, regímenes de protección o de promoción, precios, salarios, cupos y líneas de crédito preferenciales, tarifas y tantas otras variables. Pero también en este campo debe recordarse que no es raro que provengan de fuentes privadas -muchas veces en virtud de la necesidad de subsistir frente a otros sectores previamente favorecidos por el Estado- quienes alientan ese intervencionismo. De esa manera se instituye una suerte de proteccionismo en cadena y una malla de subsidios cruzados difícil de destejer.

El estado no debe imponer un sistema que provoque este tipo de actitudes de sectores privados, obligados a subsistir inmersos en ese sistema y envueltos en esa malla.

#### 2.2.3 Agotamiento actual del esquema

Circunstancias particulares de la historia económica argentina y las características de sus recursos naturales, han posibilitado que sin grandes penurias continuase por décadas este estado de cosas.

Pero, cada vez con mayor claridad, se aprecia que el esquema está agotado. Ya no es posible dejar de cambiarlo sin que la población lo sienta en su situación particular con creciente intensidad.

Ciertos sectores importantes del Estado ya reconocen oficialmente que no puede promover el bienestar general con los mecanismos que se han aplicado. En ese terreno se están anunciando algunas iniciativas que, si bien incompletas y perfectibles, apuntan a desburocratizar, a dar mayor participación al sector privado, a desmonopolizar actividades reservadas para sí por entes oficiales.

Aunque se tropieza con la cerrada oposición de sectores interesados y de importantes partidos políticos, se advierte un creciente cambio en la opinión pública, el que parece no haber sido captado aún con precisión por ciertos sectores de la dirigencia.

La inflación crónica, el déficit estatal, la desmonetización de la economía son todavía escollos no resueltos, pero parece existir consenso en la comunidad, en cuanto que constituyen sin tomas inequívocos del agotamiento del sistema.

### 3.- Acciones posibles

Las señales pecuniarias emitidas por el sistema de precios que rigen en una economía de mercado, aún con sus imperfecciones, constituyen el indicador más valioso para una asignación de recursos eficiente. A esta altura del siglo este hecho se constata con evidencias crecientes aún en los países socialistas.

Los serios condicionamientos que alejan en demasía a nuestros mercados del modelo de libertad y competencia perfectas, constituyen un reto para el sector privado, el que puede desempeñar un papel protagónico en la ímproba tarea de remover muchos de esos condicionamientos.

Tanto más en aquellos casos en los que, como sucede en Argentina, se advierten signos de una reversión de la tendencia estatizante. En este contexto cada sector privado debe pujar noblemente en defensa del modelo de mercado que ha asumido como ideal.

Al Estado le corresponde -esa es su función esencial- la difícil tarea de definir la resultante de esa puja que mejor preserve el bien común. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta que una de las imperfecciones que se atribuye a los precios determinados en una economía de mercado, es que si indicasen exclusivamente las preferencias de los particulares, se podría llegar a ignorar su incidencia sobre bienes comunes a toda la sociedad. Tal es el caso de actividades contaminantes del medio ambiente.

La razón de ser de la empresa constructora -o de cualquier otra empresa- es crecer y prosperar. Para que el crecimiento no sea efímero y comprenda a todo el sector, en una economía de mercado es preciso que toda la economía crezca y, con ella, los mercados de la construcción.

Para lograrlo, deben desarrollarse aquellas tareas de remoción a las que aludimos, simultáneamente, en diversos ámbitos.

En un intento de sistematizar las ideas, hemos distinguido dos grandes ámbitos:

- Para mejorar la oferta.
- Para estimular la demanda.

### 3.1 Para mejorar la oferta

La participación en la oferta de las empresas constructoras privadas es preponderante. (11).

Mejorar la oferta y mejorar al mismo tiempo al sector implica, en una economía de mercado, ajustar mejor el producto a la predilección y posibilidades de la demanda.

Por ejemplo, en nuestro país se están revisando conceptos tradicionales sobre qué debe entenderse por "vivienda económica", para ajustar el producto a las características actuales de la demanda real.

Mejorar el producto también implica persistir en la búsqueda de costos menores, de mayor eficiencia.

Este tema fue profundamente analizado por el XV Congreso FIIC, llevado a cabo en Buenos Aires hace dos años, como parte del Tema I "Fortalecimiento de las empresas constructoras del área" -presentado por nuestra Cámara. Por tal motivo no reiteraremos ahora los conceptos contenidos en ese trabajo.

En esta oportunidad nos limitaremos a agregar algún otro campo de acción posible, que pertenece o está muy ligado al ámbito de la oferta de la construcción: la mancomunidad de esfuerzos con sectores afines.

Estos sectores afines son los que nuclean a profesionales, consultores, operarios, proveedores, inmobiliarias, bancos.

En Argentina esta cooperación es un hecho cotidiano que, naturalmente, es perfectible.

Es conveniente persistir en la búsqueda de ese perfeccionamiento de los mecanismos de mancomunidad de esfuerzos.

Por ejemplo, si uno de los objetivos es desregular la economía para que crezca el mercado en el que, junto esos sectores, integramos la oferta, puede ser tema de análisis conjunto cómo pueden mejorarse en beneficio de ese objetivo común regulaciones oficiales como las siguientes:

- Impedimentos legales para que una empresa constructora trabaje asociada con una firma consultora en la búsqueda de proyectos rentables o en el desarrollo de nuevas tecnologías o formas de comercialización internacional.
- Protecciones arancelarias que impiden a los países latinoamericanos beneficiarse con las diferencias de costos de materiales de construcción que se observan en la región. Al respecto ver, por ejemplo, el Boletín 224 de la F.I.I.C. (12).
- Prestaciones sociales y otros conceptos que gravan el salario a punto tal que en nuestro país un albañil lleva en su bolsillo al final de la quincena menos de la tercera parte del costo de su salario. (13)
- Implementación de nuevos mecanismos financieros canalizados a través del sector privado. (14)

Sabemos que no es fácil realizar tareas de esta índole.

---

(11) Ver anexo 1

(12) Ver anexo 2

(13) Ver anexo 3

(14) Ver anexo 4

Solamente apuntamos que no es imposible.

### 3.2. Para reactivar la demanda

Por las razones conocidas se ha contraído la demanda en construcciones tanto públicas como privadas.

Para un futuro próximo, no es previsible, por lo menos en nuestro país un cambio fundamental en la situación.

Pero esta premisa, lejos de ser motivo de abatimiento, constituye otro desafío para el empresariado de la construcción, pues el campo de acción posible para estimular la demanda es sumamente amplio.

Aunque él es tema conocido por todos, nos ha parecido conveniente repasarlo en esta ocasión.

Con ese objeto hemos desarrollado los dos puntos que siguen:

- Máxima participación privada teóricamente posible en la demanda de construcciones.
- Acciones promocionales.

#### 3.2.1 Máxima participación teóricamente posible privada en la demanda de construcción

A pesar de las limitaciones presentes el sector privado -sea de la industria o ajena a ella- puede desempeñar un papel importante para ampliar su participación en los mercados de la industria de la construcción.

Esa participación puede darse no sólo actuando sobre la OFERTA sino también sobre la DEMANDA.

En ambos casos puede interesar apreciar los límites inferior y superior entre los que cabe imaginar el cumplimiento de ese papel del sector privado. Sin duda que la ubicación de los casos reales y de las situaciones desables en la zona así delimitada es materia opinable y dependerá además esencialmente de decisiones políticas internas de cada país.

Aún la definición de los límites constituye materia opinable, según cuál sea el grado de liberalismo económico que se juzgue conveniente promover.

Desde el punto de vista de la DEMANDA de construcciones, existen limitaciones que parecen insalvables para que la participación privada en su grado máximo (propiedad) pueda darse en todos los casos. De ahí que se hayan elaborado las planillas que se agregan, en las que -con carácter enunciativo- se enumeran distintos tipos de obras. (15)

En estas planillas se ha considerado que la máxima participación posible del sector privado en la DEMANDA de construcciones se da cuando la propiedad de las obras le corresponde a ese sector. Tal es el caso, por ejemplo, de un edificio escolar: aún tratándose de una escuela pública, el sector privado puede ser locador de ese edificio.

---

(15) Ver anexo 6

En el caso que las obras deban desarrollarse en espacios públicos, la máxima participación podrá asumir las características de una Concesión por peaje o por tarifa. Tal puede ser el caso de una línea de transmisión de energía.

En algunas situaciones especiales esa máxima participación se reduce a la promoción de la constitución de consorcios de usuarios de las obras y la actuación del sector privado en calidad de concesionario. Ese puede ser el caso de caminos rurales, vecinales o de algunas obras de infraestructura urbana.

Aún en los casos típicos de obras públicas que tradicionalmente no han asumido las características de una concesión, el sector privado puede actuar sobre la demanda promocionando las obras y destacando, por ejemplo, su crédito económico y social.

El hecho de haber intentado definir la máxima participación posible del sector privado en la DEMANDA de construcciones, no implica emitir juicio de valor sobre la conveniencia o inconveniencia de promoverla. Naturalmente que ello dependerá en cada caso de sus circunstancias y preferencias particulares.

### 3.2.2 Acciones promocionales

Si se apunta hacia un fortalecimiento de una economía de mercado en la que prevalezca la iniciativa privada, es natural que sea el sector privado el principal destinatario de los esfuerzos promocionales orientados a destacar las bondades de la construcción como producto. Sin que ello signifique descuidar a los sectores públicos.

La opinión pública, por ejemplo, está formada por consumidores que al mismo tiempo son ciudadanos. Sus preferencias son consideradas por los sectores políticos y gubernamentales. Es importante entonces que la opinión pública aprecie las diferencias entre inversión y gasto, así como también la correspondencia que existe entre carencias y falta de inversión en construcciones.

Dirigentes políticos, formadores de opinión -periodistas, docentes universitarios, especialmente en economía- merecen igualmente preferente atención.

Nuestra Cámara permanentemente ha procedido en este sentido y continúa haciéndolo, si cabe con mayor intensidad en los últimos tiempos, en especial en cuanto a la opinión pública.

Así es que la Cámara auspicia o participa en programas televisivos o radiofónicos y colabora activamente con todos los medios periodísticos de mayor difusión.

Los periodistas son invitados permanentemente a los almuerzos mensuales que se organizan para dialogar con funcionarios públicos vinculados con nuestro quehacer, así como también a nuestra Convención Anual, seminarios, conferencias, cursos, congresos, exposiciones y actos similares.

En el ámbito profesional y universitario la Cámara actúa además mediante la organización de concursos sobre temas relacionados con el sector y el otorgamiento de becas para estudiantes de ingeniería.

Algunas de las reuniones se organizan con una finalidad específica, como lo fue el Primer Congreso Nacional sobre el Financiamiento de Obras Municipales o la Primera Bienal Internacional de Ingeniería, Arquitectura, Hidráulica y Vialidad, realizados en los últimos tiempos.

Las nuevas iniciativas oficiales, en cuanto que convocan a una mayor participación de capitales privados nacionales y principalmente extranjeros en el financiamiento de obras tradicionalmente solventadas con recursos públicos, amplía hacia afuera de nuestras fronteras el campo potencial de acción promocional.

En relación con este campo potencial de acción promocional cabe señalar, por ejemplo, que en las publicaciones internacionales de mayor difusión relacionadas con la construcción, nuestros países casi no son citados. Nuestros Congresos y Exposiciones, en general son omitidos en las Agendas que incluyen esas publicaciones. Tampoco aparece, salvo contadas excepciones, información relativa a nuestros proyectos, obras o elementos para esta industria.

Asimismo esta insinuada apertura hacia el exterior puede abrir un nuevo campo promocional consistente en colaborar con las autoridades en la determinación de las condiciones generales de contratación que deben regir para que los nuevos proyectos sean atractivos para el inversor externo y, al mismo tiempo, adecuado para el interés sectorial y general, además, si es preciso, colaborar también en su difusión posterior.

No debe descartarse que por el mismo motivo y con la misma finalidad sea preciso profundizar el conocimiento relativo a formas modernas de intercambio que, como el countertrading, en algunos casos pueden favorecer la concreción de algunos proyectos.

A N E X O S

**EL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION COMO  
INTEGRANTE DE LA OFERTA**

**Construcción de obras nuevas**

En este mercado el dominio del sector privado es prácticamente total en Argentina: los entes gubernamentales en general se abstienen de construir obras por administración propia, aún cuando hay excepciones.

No obstante algunas de esas excepciones son importantes. Por ejemplo, en el rubro dragados, en el que coexisten empresas privadas con organismos estatales.

Por otra parte cabe señalar que la situación económica ha provocado un crecimiento de las actividades informales. (16).

En el rubro viviendas, por ejemplo, muchas familias realizan pequeñas construcciones prescindiendo de las empresas constructoras y aún de profesionales habilitados, para resolver problemas individuales. Emplean cuentapropistas: generalmente pequeñas cuadrillas de operarios más o menos idóneos.

Esta situación se refleja en algunos indicadores de fuente privada -como por ejemplo los despachos de cemento Portland que señalan un nivel de actividad superior al que indican, por ejemplo, el Producto Bruto y la Inversión Bruta en Construcciones.

**Mantenimiento de Obras Públicas**

En este otro mercado no es claro el predominio del sector privado.

Generalmente este último interviene en los trabajos mayores de renovación de, por ejemplo, redes de servicios públicos, vías ferroviarias y carreteras.

Su participación es muy escasa en los trabajos de mantenimiento rutinario: estas tareas son realizadas preponderantemente por los entes públicos prestadores de servicio.

Hace unos años se intentó, con poca fortuna, derivar al sector privado el mantenimiento de rutina de la red vial nacional.

El motivo del fracaso radicó probablemente en el sistema de unidades de medida adoptado y en el que la dirección de las tareas se encomendó al mismo sector al que eventualmente las empresas privadas irían a reemplazar.

---

(16) Ver N.J. Ottonello. Obra citada.

**ANEXO 2**

Hoja 1

**EL SECTOR PRIVADO ANTE LOS MERCADOS**  
**LATINOAMERICANOS DE MATERIALES**

Por una parte, al sector privado le interesa disminuir costos para ampliar el mercado.

Por la otra, el SIMAL -Servicios de Información de Mercados para América Latina- nos tiene al tanto, desde hace un año, de los costos de un grupo representativo de materiales de construcción -y de sus variaciones- en siete países de la región.

Según esas informaciones, son de apreciar notorias diferencias. Por ejemplo, en diciembre último los índices de costos de los distintos países -adoptando 100 para el promedio latinoamericano- van desde un mínimo de 76 hasta un máximo de 155.

Los valores individuales extremos para cada material pueden observarse en la planilla adjunta, expresados en dólares estadounidenses.

El sector privado tal vez quiera actuar, en primer lugar, para alentar la participación en esta encuesta de aquellos países que aún no lo hacen y para ampliarla y perfeccionarla.

En segundo término, para profundizar los estudios que sugieren los resultados SIMAL, con objeto de promover eventualmente el descenso de las barreras que entorpecen y obstaculizan un mayor grado de libertad en el funcionamiento del mercado latinoamericano de materiales de construcción.

PRECIOS PROMEDIOS DE MATERIALES EN US\$

DICIEMBRE 1987

M A T E R I A L	UNIDAD	PROMEDIO	COTIZACIONES MAS BAJAS		COTIZACIONES PARA ALTAS	
			PRECIO	PAIS	PRECIO	PAIS
CEMENTO	BSA, 50 KG	3,03	1,79	ARGENTINA	4,93	CHILE
CAL HIDRATADA	BSA, 25 KG	1,61	0,97	ARGENTINA	2,30	GUATEMALA
LADRILLO	MILLAR	64,58	39,65	ARGENTINA	125,43	COSTA RICA
TEJAS	MILLAR	219,70	83,22	COLOMBIA	453,81	CHILE
VARILLAS HIERRO	KG	0,58	0,33	COSTA RICA	0,86	MEXICO
ALAMBRE	KG.	0,62	0,15	GUATEMALA	0,87	COLOMBIA
CLAVOS	KG.	0,66	0,45	COSTA RICA	0,85	COLOMBIA
TORNILLOS	KG.	4,58	1,40	CHILE	14,86	COLOMBIA
CAÑOS GALVANIZADOS	TIRON 6 M	9,37	6,67	COSTA RICA	15,17	COLOMBIA
AZULEJOS BLANCOS	M <sup>2</sup>	6,27	2,68	ARGENTINA	9,57	COSTA RICA
PISO CERAMICO	M <sup>2</sup>	6,13	2,33	GUATEMALA	17,54	COSTA RICA
CONDUCTORES ELECT.	M	0,28	0,21	COSTA RICA	0,45	COLOMBIA
ESMALTE SINTETICO	LT	4,14	2,55	CHILE	6,76	COSTA RICA
BARNIZ ECONOMICO	LT.	3,15	1,72	CHILE	5,43	COSTA RICA
VIDRIO SENCILLO	M <sup>2</sup>	6,45	4,29	ARGENTINA	9,57	COSTA RICA
CANILLA DE CROMO	C/U	56,09	1,98	ARGENTINA	9,47	MEXICO
LAVATORIO C/PEDEST.	C/U	56,09	15,65	COLOMBIA	120,33	COSTA RICA
INODORO C/CISTERNA	C/U	72,23	27,45	ARGENTINA	106,07	PANAMA

FUENTE: Boletín SIMAL N° 12

Hoja 2

ANEXO 2

**ANEXO 3**

Hoja 1

**EL MERCADO LABORAL EN ARGENTINA**

Desde hace décadas, con algunas breves interrupciones, las condiciones laborales se establecen mediante convenios de vigencia nacional. Por la parte obrera interviene un solo sindicato: aquel a quien el gobierno otorga personería. Por la parte patronal, unifican su representación las diversas entidades empresarias a las que el gobierno reconoce ese derecho.

Para que los convenios sean de aplicación obligatoria, deben ser homologados por el Ministerio del ramo.

Durante los últimos doce años los salarios fueron fijados, directamente o indirectamente, por el gobierno. En estos momentos, por primera vez después de tan largo intervalo, se han reanudado las negociaciones obrero-patronales.

Este fuerte intervencionismo estatal, sumado a la enorme gravitación que tienen las diversas gabelas que gravan al salario de bolsillo del trabajador, han perjudicado al trabajador y a todo el sector de la construcción.

Por ejemplo: un trabajador cuyo salario nominal es 100, lleva en el bolsillo a fin de quincena alrededor de 85 y a su empleador le cuesta aproximadamente 250.

Por otra parte, el de la construcción es uno de los gremios peor remunerados del país: hace 12 años sus integrantes ganaban alrededor de un 30 por ciento más que un metalúrgico de similar preparación. Hoy el metalúrgico percibe un 60 por ciento más que el albañil.

**MECANISMOS FINANCIEROS CANALIZADOS A TRAVES**  
**DEL SECTOR PRIVADO**

**1. AUTOFINANCIAMIENTO**

Vastos sectores de la población, aún en las actuales condiciones de suma estrechez financiera, tienen capacidad de ahorro suficiente como para poder optar entre un bien durable de alto valor -por ejemplo, un automóvil- o invertir en construcciones: vivienda propia o para alquilar, obra de infraestructura urbana.

El sector automotriz promociona sistemas de autofinanciamiento que tienen una acogida sumamente favorable por parte del público. A punto tal que algunas terminales venden por este sistema la franja más importante de su producción.

La construcción intenta competir en este mercado, para lo cual debe vencer dificultades adicionales.

Algunas tienen que ver con la distinta naturaleza jurídica de los bienes inmuebles respecto a los bienes muebles. Este tipo de dificultades motiva la sanción de diversas disposiciones gubernamentales.

Otra dificultad tiene que ver con las preferencias del consumidor: quien aspira y puede comprar un automóvil de diez mil dólares en un círculo cerrado, difícilmente lo sustituya por una vivienda del mismo valor. Los círculos de ahorro para vivienda deben competir ofreciendo plazos sustancialmente mayores y, consecuentemente, reuniendo mayor cantidad de adherentes.

Ambas características complican a su vez los términos jurídicos de la cuestión.

La Cámara Argentina de la Construcción permanentemente alienta iniciativas de este tipo y participa en los estudios correspondientes.

**II. SUBSIDIOS PARA VIVIENDA**

La decisión estatal en cuanto a complementar el ahorro privado voluntario destinado a vivienda, con fondos de contribución obligatoria orientados a subsidiar a algunas, no implica necesariamente que deba ser el mismo Estado quien ubique, diseñe, contrate la construcción de las unidades, las adjudique y se haga cargo de la gestión de cobranza de los servicios hipotecarios.

Este caso de acumulación de tareas por parte del Estado es el que -a grandes rasgos- caracteriza al actual régimen de administración de Fondo Nacional de la Vivienda en nuestro país.

Desde hace años nuestra Cámara propone que por lo menos parte de esos fondos se confíe a los bancos privados, para que éstos complementen con ese dinero prestado en condiciones de subsidio, otros recursos financieros captados y prestados en condiciones de mercado y, además, con los aportes de los propios beneficiarios.

**ANEXO 4**

Hoja 2

Este método ampliaría la demanda de viviendas, pues incorporaría a vastos sectores de nuestra población que no pueden incorporarse a sistemas de autofinanciamiento, no califican para obtener una vivienda totalmente subsidiada, pero que sí tienen capacidad de ahorro como para solucionar su problema habitacional si se les brinda un subsidio parcial.

Por otra parte, el sistema bancario privado aseguraría un porcentaje de recupero de los fondos prestados, sustancialmente mayor que el que se verifica actualmente. A su vez este incremento en el repago contribuiría a sostener la demanda.

Además de esta manera se fomentaría una competencia caracterizada por mayor libertad que la actual, pues los beneficiarios de los préstamos podrían destinarlos según sus posibilidades y preferencias en cuanto a ubicación, diseño y demás particularidades propias de las viviendas.

Lo que acabamos de describir, que todavía es un antiguo anhelo para nosotros, se asemeja a la realidad experimentada por el pueblo chileno y también -por lo menos hasta épocas recientes- por el español.

**III EL CASO DE ALTAS Y PERSISTENTES TASAS INFLACIONARIAS**

Nuestra propia experiencia nos permite afirmar que en este caso se observan, especialmente en el corto plazo, notorias divergencias en los precios relativos.

En el pasado argentino estas divergencias han limitado el éxito de sistemas implementados tanto por el sector público como por el privado. Sucesivamente se fueron adoptando mecanismos correctores.

Así es que se fue avanzando desde sistemas de cuotas y saldos fijos, hacia otros de cuotas ajustables mediante un índice y capital no ajustado. Posteriormente se aplicaron métodos de ajuste tanto de cuota como de capital con un único o dos índices, hasta llegar al sistema actual bastante difundido: ajuste de cuotas por un índice que actualiza el nivel de ingresos y ajuste del capital por un índice específico de la construcción.

Es probable que las divergencias entre precios relativos provocadas por la inflación a la que nos estamos refiriendo, sean más notorias si se compara la capacidad de ahorro de las familias -en lugar de sólo su nivel de ingresos- con el costo o precio de las viviendas.

Esa capacidad de ahorro está determinada por los niveles familiares de ingresos y de costo de consumo.

Esta consideración podría determinar que, para asegurar un mayor y más duradero éxito a éstos u otros mecanismos financieros que canalice el sector privado, éste promueva los estudios pertinentes en aquellos países con altas y persistentes tasas inflacionarias.

**ANEXO 5**

Hoja 1

**EJEMPLOS EXTRAIDOS DE PUBLICACIONES PRIVADAS**

Con objeto de ilustrar algunos de los conceptos que se incluyen en el texto, se extractaron los siguientes ejemplos, tomados de publicaciones preferentemente privadas de amplia difusión internacional entre las empresas constructoras.

Las fuentes citadas son:

IC : INTERNATIONAL CONSTRUCCION  
DN : DESARROLLO NACIONAL  
CII : CONSTRUCTION INDUSTRY INTERNATIONAL  
PE : PERSPECTIVAS ECONOMICAS  
CP : CONSTRUCCION PANAMERICANA.

**ANEXO 5**

Hoja 2

EJEMPLO N°	PUBLICACION MES/AÑO	BREVE COMENTARIO SOBRE EL CONTENIDO DE LA NOTICIA
1	CII-Ag. 87	Un túnel submarino bajo la bahía de Sidney-Australia, por un costo de 315 millones de dólares está siendo construido bajo la conducción, como emprendimiento privado, del Joint-Venture Transfield Kumagai Gumi.
2	CII-Nov. 87 CII-Ag. 87 IC-Feb. 87	Desarrollo urbanístico en zonas ex-puerto de Londres, emprendido por un consorcio integrado por Credit Swisse, First Boston Ltd., Morgan Stanley International, First Boston International y el grupo Travelstead. Costo probablemente superior a los 10 mil millones de dólares.
3	IC-Dic. 86	Contratistas Indios buscan contratos en el exterior; Malasia, Unión Soviética, Indonesia, Argelia, Jordania, Irak.
4	IC-Dic. 86	China firma contratos con empresas francesas y británicas para construcción de central nuclear en Daya Bay, con asistencia crediticia que superaría los dos mil millones de libras esterlinas.
5	IC-Dic. 86	Finlandia, para compatibilizar su experiencia con la Unión Soviética, con la necesidad de esta última de intensificar su comercio con países occidentales, busca asociarse con países de esta área.
6	IC-Feb. 87 IC-Mar. 87	Los constructores japoneses incursionan en los mercados australianos, europeos y norteamericanos, respaldados por bancos japoneses, recaudan fondos locales.
7	IC-Ene. 87 IC-Nov. 86 Mar. Oct. 87 CII-Jun. 87	Se completan etapas de "Chunnel", financiado mediante participaciones británicas, francesa, belga, germana occidental, norteamericana y japonesa principalmente.
8	IC-Ene. 87	Dentro de poco tiempo la mitad de la industria cementera norteamericana será de propiedad de firmas radicadas en Europa.
9	IC-Oct. 86	Con financiación de la Canadian International Development Agency, China contrata un estudio por valor de 8,7 millones de dólares.

## ANEXO 5

Hoja 3

EJEMPLO N°	PUBLICACION MES/AÑO	BREVE COMENTARIO SOBRE EL CONTENIDO DE LA NOTICIA
10	IC-Oct. 86	La construcción del puente túnel de la Bahía de Tokio (356 millones de dólares). Así como el desarrollo del aeropuerto Kansai, serán cofinanciados por sectores privados.
11	IC-Oct. 86	Se unen grupos franceses y británicos para participar en la privatización de servicios sanitarios en Gran Bretaña y otros países.
12	CII-Set. 87	La terminal de exportación de Gas Natural Licuado ubicada en Australia Occidental, con un costo total estimado de casi 10 mil millones de dólares, avanza a razón de 3,6 millones diarios.
13	CII-Set. 87	Con management contratado en el exterior, una empresa constructora turca desarrolla un complejo turístico en Antalya, en la costa sur del país, por valor de 16,5 millones de dólares.
14	CII-Set. 87	Con financiación privada proveniente de Singapur, China habría comenzado la construcción de una cadena de hoteles pro valor de 325 millones de dólares.
15	CII-Jun. 87	En China se está construyendo la planta termoeléctrica de SHAJIAO "B", de 700 MW, de propiedad y con financiamiento totalmente privados.
16	CII-Nov. 87 IC- Jul. 87 IC-Nov. 87	Aún cuando en la mayoría de las regiones se apreciará una sensible mejoría respecto a años recientes, Europa será el centro de la atención: 330 mil millones de dólares al año para la CEE. Notable actividad en Turquía. Hay fondos privados para financiar proyectos en el futuro inmediato.
17	IC-Mar. 87	También en los países centrales faltan fondos públicos. Mayor participación de fondos privados en la financiación de emprendimientos públicos.
18	PE-4° trim. 87	Valor de la deuda de los países en vías de desarrollo en el mercado secundario. Privatizaciones en esos países. Valor de la deuda turca.

## ANEXO 5

Hoja 4

EJEMPLO N°	PUBLICACION MES/AÑO	BREVE COMENTARIO SOBRE EL CONTENIDO DE LA NOTICIA
19	CII-Oct. 87 IC-May. 87 IC-Oct. 87	Turquía. Las obras próximas al Bósforo. Otras obras. Rutas por peaje.
20	IC-Jul. 87	Máquinas rusas para Estados Unidos de Norteamérica.
21	CP-Oct. 87	Entendimiento chino-chileno para fábrica de tubos de cobre en China.
22	IC-Dic. 87	Avenida de circunvalación de Estocolmo, evaluada en unos 450 millones de dólares, con financiamiento privado. Incluye puente-túnel submarino.
23	IC-Dic. 87	Consultores húngaros integran Joint-ventures con firmas occidentales.
24	IC-Set. 87	Dinamarca. Vinculación carretera-ferroviaria entre las Islas Zealand y Funen. Valor: 2 mil millones de dólares.
25	IC-Set. 87	Noruega. Utilización de puente-túnel para cruzar fiordos.
26	DN-Set. 86	Financiamiento. El concepto BOOM: Build, Own, Operate, Mantain.
27	IC-Oct. 86	Contrato canadiense para estudio en China referido a central de 13000 MW.
28	IC-Jul. 87	El grupo canadiense S.N.C., contratista principal de un contrato por 75 millones de dólares en Egipto, financiado por la C.I.D.A., empresas locales actúan como subcontratistas.
29	IC-Jul. 87	Caterpillar acuerda con autoridades chinas la fabricación de máquina Cat. Estudian convenio sobre countertrade.
30	IC-Set. 87	El 81% de los contratos de las empresas constructoras yugoslavas corresponden a obras en el exterior.

ANEXO 6

Hoja 1

**POSIBILIDADES MAXIMAS TEORICAS DEL SECTOR PRIVADO  
DE INTEGRAR LA DEMANDA**

SECTOR	DESCRIPCION DE LAS OBRAS	COPROPIEDAD O PROPIEDAD	CONCESION O ANTICRE- SIS	EN CASOS ESPECIALES PROMOCION DE CONSOR- CIOS Y CONCESION	EN GENERAL SOLO PROMOCION
TRANSPORTES					
	CAMINOS Y CARRETERAS RURALES VECINALES DE TRANSITO LIBRE DE PEAJE		X	X X	X X
	ESTACIONES DE PASAJEROS Y CARGA OMNIBUS MEDIA Y LARGA DISTANCIA FERROCARRIL MARITIMAS Y FLUVIALES LINEAS AEREAS REGULARES FUNICULARES, TRANVIAS SUBTERRANEOS, RAPID TRANSIT		X X X X X X		
	PLAYAS TERMINALES OMNIBUS MED. Y LD	X			
	PUENTES, VIADUCTOS, TUNELES		X		
	CANALES, PUERTOS		X		
	DUCTOS (AGUA, HIDROCARBUROS, ETC.)		X		
	LINEAS AT Y MD ELECTRICAS		X		
	DISTRIBUCION RURAL ELECTRICIDAD DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR (1)	X		X	X
COMUNICACIONES					
	CENTRALES TELEFONICAS CENTRALES RADIALES Y TELEVISIVAS, INCLUYENDO ANTENAS		X X		
	DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR	X			
	(1) ENTIENDASE INDIVIDUAL O CONSORCIADO.				

**ANEXO 6**

Hoja 2

**POSIBILIDADES MAXIMAS TEORICAS DEL SECTOR PRIVADO**  
**DE INTEGRAR LA DEMANDA**

	COPROPIEDAD O PROPIEDAD	CONCESION O ANTICRE- SIS	EN CASOS ESPECIALES PROMOCION DE CONSOR- CIOS Y CONCESION	EN GENERAL SOLO PROMOCION
ENERGIA				
OBTENCION DE PETROLEO Y GAS	X			
CARBON	X			
URANIO		X		
ALMACENAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE:				
PETROLEO Y GAS	X			
CARBON	X			
URANIO		X		
AGUA PESADA		X		
DEPOSITOS DE DESECHOS NUCLEARES		X		
CENTRALES DE GENERACION DE ELECTRICIDAD				
TERMICAS:				
CONVENCIONALES	X			
NUCLEARES		X		
GEOTERMICAS		X		
HIDROELECTRICAS, MAREOMOTRICES		X		
EOLICAS, SOLARES	X			
ESTACIONES DE TRANSFORMACION ELECTRICA	X			
OBRAS DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR CON EXCEPCION DE NUCLEARES	X			
SILOS ELEVADORES				
DE GRANOS	X			
DE AGREGADOS PETREOS	X			

ANEXO 6

Hoja 3

**POSIBILIDADES MAXIMAS TEORICAS DEL SECTOR PRIVADO  
DE INTEGRAR LA DEMANDA**

	COPROPIE- DAD O PROPIEDAD	CONCESION O ANTICRE- SIS	EN CASOS ESPECIALES PROMOCION DE CONSOR- CIOS Y CONCESION	EN GENERAL SOLO PROMOCION
<b>SANEAMIENTO E HIDRAULICA</b>				
CAPTACION DE AGUA CRUDA		X		
PLANTAS POTABILIZADORAS		X		
DEPOSITOS INTERMEDIOS AGUA		X		
REPRESAS DE CAPTACION		X		
DRENAJES		X		
PLANTAS TRATAMIENTO LIQUIDOS CLOAC.		X		
REGULARIZACION CAUCES NATURALES			X	X
DEFENSAS CONTRA INUNDACIONES			X	X
DEFENSAS COSTERAS			X	X
SISTEMAS VECINALES DE RIEGO			X	X
SISTEMAS REGIONALES DE RIEGO		X		
DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR	X			
<b>INFRAESTRUC- TURA URBANA</b>				
PAVIMENTOS			X	X
REDES DE DISTRIBUCION DOMICILIARIA				
ELECTRICIDAD			X	X
AGUA CORRIENTE			X	X
GAS			X	X
CLOACAS			X	X
TELEFONO			X	X
CABLEVISION			X	X
INFORMATICA			X	X
COMPLEJOS DEPORTIVOS	X			
PARQUES RECREATIVOS	X			
PLAYAS ESTACIONAMIENTO AUTOMOVILES	X			
NECROPOLIS	X			

**ANEXO 6**

Hoja 4

**POSIBILIDADES MAXIMAS TEORICAS DEL SECTOR PRIVADO  
DE INTEGRAR LA DEMANDA**

SECTOR	DESCRIPCION DE LAS OBRAS	COPROPIE- DAD O PROPIEDAD	CONCESION O ANTICRE- SIS	EN CASOS ESPECIALES PROMOCION DE CONSOR- CIOS Y CONCESION	EN GENERAL SOLO PROMOCION
INFRAESTRUC- TURA URBANA (cont.)	PLAYAS TERMINALES OMNIBUS URBANAS	X			
	REMODELACION ZONAS ANTES PUBLICAS	X			
	RELLENOS SANITARIOS	X			
	PROCESAMIENTO DE DESECHOS URBANOS	X			
	SEÑALIZACION VIAL URBANA				X
	DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR	X			
EDIFICIOS	VIVIENDAS PARA LAS FAMILIAS	X			
	OFICINAS PRIVADAS	X			
	LOCALES COMERCIALES	X			
	TALLERES Y FABRICAS	X			
	HOTELES	X			
	OFICINAS PUBLICAS PRINCIPALES				X
	OFICINAS PUBLICAS SECUNDARIAS	X			
	HOSPITALES PUBLICOS				X
	OTROS ESTABLECIMIENTOS ASISTENCIALES	X			
	ESCUELAS	X			
	COMPLEJOS UNIVERSITARIOS, INCLUIDAS SUS RESIDENCIAS				X
	COMPLEJOS TURISTICOS	X			
	ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS				X
	ESTABLECIMIENTOS MILITARES				X
	DE USO EXCLUSIVAMENTE PARTICULAR	X			

I N D I C E

	Pág.
I. LA ECONOMIA DEL MERCADO DOMESTICA E INTERNACIONAL	3.36
II. CAMBIO EN LA TENDENCIA HACIA EL MATERIALISMO	3.36
III. LA POLITICA DE APERTURA EN MEXICO	3.38
IV. SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	3.38
V. DIAGNOSTICO DE LA ACTIVIDAD	3.42
• IMPORTANTES FORTALEZAS CARACTERIZAN A LA INDUSTRIA	3.42
• NECESIDAD DE SOLVENTAR DEBILIDADES	3.43
• RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO FUTURO	3.44
VI. ACCIONES DEL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION	3.46

## **I. LA ECONOMIA DE MERCADO DOMESTICA E INTERNACIONAL**

La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción de México reconoce la oportunidad con la que la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, FIIC, ha seleccionado el tema central de su XVI Congreso:

La Construcción Frente a una Economía de Mercado.

Resulta fundamental para los países latinoamericanos dialogar sobre el papel que habrá de jugar nuestra actividad ante las nuevas tendencias de la economía de mercado.

En general, para efectos de esta Conferencia, se ha propuesto el concepto de que "cuando una parte significativa de las actividades productivas de un país la realizan entidades privadas, limitando la acción del Estado, es entonces que se aplica una economía de mercado".

Con base en el postulado anterior, se pretende reflexionar sobre cuál debe ser el papel del Sector Privado y el papel del Estado en lo relativo a la industria de la construcción de cada uno de nuestros países y a nuestra Cámara le ha correspondido contribuir con sus opiniones sobre el rol del Sector Privado. Atendemos este mandato en el capitulo principal del documento, sin embargo, quisiéramos de entrada hacer un señalamiento que consideramos de vital importancia para nuestra industria.

Estamos convencidos de que sería un ejercicio estéril dialogar solamente sobre la economía de mercado al interior de nuestros países, sin considerar de manera integral ese otro movimiento que cobra igual o mayor fuerza en el mundo: la economía del mercado mundial y, por ende, la economía del mercado mundial de la construcción.

Hemos considerado importante que en esta Conferencia se pueda debatir no solo sobre el papel que le corresponde a la construcción en la economía del mercado doméstico, sino también, y de manera integral, sobre el carácter que debe tener al estar inmersa en el juego de las fuerzas del mercado global.

Así como la tendencia que parece conducir a las economías de muchos de nuestros países en el futuro es la de la economía de mercado en el entorno doméstico, la tendencia internacional se orienta hacia la inserción de los países en una economía global de mercado, supuestamente basada en el multilateralismo.

El debate que se perfila como parte de la Ronda Uruguay en relación con la liberación del comercio de los servicios, entre los cuales se incluye a nuestra actividad constructora es solo una muestra más de este proceso de liberalización, suscrito inicialmente por los países desarrollados.

Por tanto, juzgamos conveniente analizar con mayor detenimiento el proceso de liberalización del comercio internacional, para proporcionar el contexto adecuado al proceso más cercano y más inmediato de la actividad constructora en el ámbito doméstico bajo una economía de mercado.

## **II. CAMBIO EN LA TENDENCIA HACIA EL MULTILATERALISMO**

Creemos que es necesario reconocer que a pesar del objetivo multilateralista del comercio de la posguerra, mundialmente la conformación de la red de relaciones bilaterales y regionales y los intercambios entre países, tienden a darse cada vez con mayor frecuencia fuera del GATT.

---

1 Subtema: Economía de Mercado, Cámara Chilena de la Construcción.

El viejo concepto de la "ventaja comparativa" de los países, derivada de la intensidad y abundancia de los factores de producción, ya no explica en la actualidad la forma en que se desarrollan los patrones del comercio internacional.

Un comercio internacional cada vez más de tipo intra-industria, con una rápida difusión tecnológica, ha hecho que la ventaja comparativa de los países resulte no solo arbitraria y muy dinámica, sino que logra ser altamente influenciada por las políticas de los Estados y, dentro de ellos, por sus corporaciones transnacionales.

Por tanto, al observar el ámbito mundial, la tendencia del comercio parece inclinarse más hacia el desarrollo de economías regionales que hacia un intercambio de tipo liberal o de carácter multilateral.

La apertura de barreras no-tarifarias de la Comunidad Económica Europea, programada para 1992 convoca claramente hacia una economía regionalizada de doce países, no muy dispuestos a adoptar el esquema liberal hacia su exterior. Por su parte, la llamada conducción administrativa aplicada en el Japón señala la preferencia de ese país, de controlar las relaciones del intercambio, así como también la preferencia a las relaciones estrechas entre el gobierno y las empresas japonesas.

Tanto la CEE como Japón son ejemplos fehacientes de economías regionales en desarrollo. El reciente tratado de Estados Unidos y Canadá sobre liberalización de los servicios, adelantándose al GATT, ejemplifica también otra fuente de poder económico regional.

Por lo que se refiere a los grandes países menos desarrollados, difícilmente aceptarían una política liberal a ultranza.

Por tanto, la tendencia parece indicar que la ECONOMIA GLOBAL se basará cada vez más en el bilateralismo o trilateralismo entre los centros económicos de poder, más que en el multilateralismo entre todos los países, propiciado en los inicios de la posguerra.

Es por ello que nuestra Cámara juzga muy importante apoyar la integración económica de Latinoamérica, la cual no será inmediata sino de largo plazo, pero que debe obedecer a un proceso gradual y perseverante con una gran dosis de entusiasmo y creatividad por parte de los agentes económicos de cada uno de los países que la conforman.

Y por lo que corresponde a nuestra actividad de la construcción, que se debate en un proceso recesivo que dura ya más de media década en la región, es muy importante coordinar esfuerzos empresariales para complementar las fortalezas de la industria de la construcción latinoamericana. Creemos que las habilidades y capacidad conjunta de muchas de nuestras empresas constructoras permiten competir internacionalmente de una manera más agresiva.

Aún sin que se haya concluido la ronda de Uruguay sobre la liberalización del comercio de los servicios, que incluye a nuestra actividad y que implicará el libre comercio y el establecimiento de la construcción internacional en todos los Estados, actualmente este fenómeno se da de manera importante.

Tenemos que encontrar caminos de competitividad para acceder cuando menos a una parte mayor de la construcción internacional que se realiza en nuestros propios países. La estadística de los Estados Unidos indica que la contratación en el mercado internacional de sus principales 400 empresas constructoras disminuyó de 1986 a 1987 en todos los mercados, excepto en el de Latinoamérica, en el cual se vió incrementada en un 19%, pasando de 1 800 a 2 144 millones de dólares<sup>1</sup>. Durante

<sup>1</sup> Engineering News Record, "The Top 400 Contractors, 1988", Abril 1988.

1987, 30 empresas constructoras entre las 400 más grandes, contrataron en Latinoamérica una cifra equivalente a la tercera parte de la producción bruta de la construcción realizada en México en esos años.

En particular, las empresas constructoras norteamericanas reportan haber trabajado más intensamente durante 1987 en Venezuela (13 empresas), Chile (12), México (12) y Brasil (11).

Cuando analicemos conjuntamente la estrategia para retomar el crecimiento de nuestra industria y la participación de la empresa privada, un capítulo importante deberá reflexionar sobre la factibilidad de incidir sobre ese mercado, aparentemente en expansión, que representa la demanda de construcción latinoamericana, ejecutada por constructoras de los Estados Unidos.

Asimismo, consideramos conveniente que nuestra Federación siga más de cerca la evolución de este mercado y analice sus componentes de demanda y oferta para así mejorar el nivel de información general de nuestras Cámaras y facilitar por tanto la acción de nuestras empresas constructoras.

### III. LA POLITICA DE APERTURA EN MEXICO

Retomando ahora el tema del sector privado en la economía de mercado, sintetizaremos la situación de México en su nueva política de apertura.

Por razones que se asemejan a la circunstancia de la mayoría de nuestros países, México instrumenta a partir de 1983 su nueva política de apertura y de inserción en la economía global. En efecto, su elevada deuda externa e interna, un peligroso ciclo inflacionario muy prolongado, la escasez de divisas, el alto nivel de protección interna y el prolongado estancamiento del producto nacional, desembocaron en un cambio de política económica hacia la economía de mercado.

La apertura de la política comercial de México ha obedecido a una estrategia de racionalización gradual de la protección, más que a una acción de desmantelamiento súbito de su proteccionismo tradicional.<sup>1</sup>

En efecto, en 1983 se inició el proceso con la sustitución del permiso previo de importación por el arancel. En un lapso de cinco años se llegó a la situación actual en el cual el 96 % de las fracciones arancelarias, que representan el 75% del valor total importado, se encuentran libres del permiso previo.

En abril de 1986 se dió curso a la reducción del gravámen arancelario. Para 1988 existen solo cinco niveles que oscilan entre 0 y 20%. La supresión paulatina de los precios oficiales de importación culminó a finales de 1987, con la eliminación total de dicho instrumento.

En agosto de 1986 se concretó la adhesión de México al GATT con el objeto de contar con una mejor posición para combatir tendencias proteccionistas de los países industrializados, que afectan el acceso a los mercados del exterior.

Por lo que se refiere al ámbito doméstico, el proceso de privatización de la actividad económica continúa para sanear las finanzas del Estado.

### IV. SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN MEXICO

El proceso de industrialización y urbanización del país en la posguerra, el cual se prolongó hasta finales de la década de los 60, hizo crecer espectacularmente

---

<sup>1</sup> SCFI, El Cambio Estructural en la Política Comercial Externa 1983/1988. México, mimeo, 1988.

el producto nacional. Se financió esta etapa con el ahorro interno y con la complementariedad cautelosa del endeudamiento externo. Como consecuencia, este período permitió crear una industria de la construcción local cada vez más importante, que se vió favorecida por el sostenido nivel de inversiones del Estado.

En la década de los 70, particularmente en su segunda mitad, el "boom" petrolero le dio un nuevo impulso, solo que en este período el crecimiento se logró sustancialmente con préstamos del exterior que el Estado conseguía en base a las expectativas de sus recursos petroleros y de que el consumo mundial subsistiría por mucho tiempo. Este nuevo período obligó a un crecimiento acelerado en extremo que indujo una peligrosa expansión de la industria de la construcción, acostumbrada con los años a cumplir su función de contratista del Estado. En el caso de México y por razón de sus amplias reservas de hidrocarburos, se amplificó asimismo la imprudencia de los financieros internacionales en su colocación de créditos.

La velocidad del crecimiento de la industria de la construcción nacional en escasos 30 años, habiendo partido de cero y con las presiones expansionistas del mercado, solo dio tiempo para crecer y esto, bajo las bases y mecanismos de la contratación de obra pública. Pocas empresas constructoras pudieron realizar su planeación estratégica diversificándose, integrándose verticalmente o estructurándose para generar su propia demanda. En particular, la mayor intervención del Estado en la actividad económica, acelerada a partir de 1976, presionaba cada año a la construcción organizada a sobre extender peligrosamente su capacidad de ejecución de obra, más allá de lo que sus recursos de capital contable y el proforma de flujo de efectivo le aconsejaban.

Casi en su totalidad, la industria de la construcción se concretaba a ofrecer "servicios de maquila" para la erección de todo tipo de estructuras fijas y sus instalaciones integrales. Escasas o casi nulas eran las empresas constructoras que concebían y desarrollaban proyectos integrales, sea para el sector privado o para el sector público.

El colapso del mercado petrolero a mediados de 1981 generó el quiebre histórico para México y por consecuencia, para la industria de la construcción. El país no ha podido retomar el crecimiento durante los últimos siete años, como se aprecia en la Fig 1., después de haber logrado un crecimiento promedio del PIB de 7.4% entre 1976 y 1981.

Ante el colapso de las expectativas del ingreso petrolero, el servicio de la deuda externa y el pago del gasto corriente del aparato del Estado han obligado a echar mano del ahorro interno para financiarlo y a reducir significativamente la inversión del sector público que en más de la mitad se canaliza usualmente a las obras de todo tipo que se construyen en el país.

El efecto sobre la actividad constructora no se dejó esperar. La Fig. 2. ilustra el estancamiento de la demanda de la construcción que llegó a resistir una disminución muy importante durante los últimos siete años, alcanzando un decremento máximo del 25 % de la producción obtenida en el año histórico de 1981.

Pero no solo sufrimos un decremento en el PIB de esa magnitud y en consecuencia un decremento en la construcción, corolario de la reducción en la inversión pública y privada, sino que éste fue mucho más pronunciado. En efecto, en épocas recesivas disminuye más rápidamente la inversión pública que el gasto corriente del aparato estatal, y por consiguiente no solo en términos absolutos sino también relativos disminuyó la demanda de la construcción.

La Fig. 3. muestra esto gráficamente al observarse la participación del valor que agrega al producto la construcción, a través de los últimos 24 años.

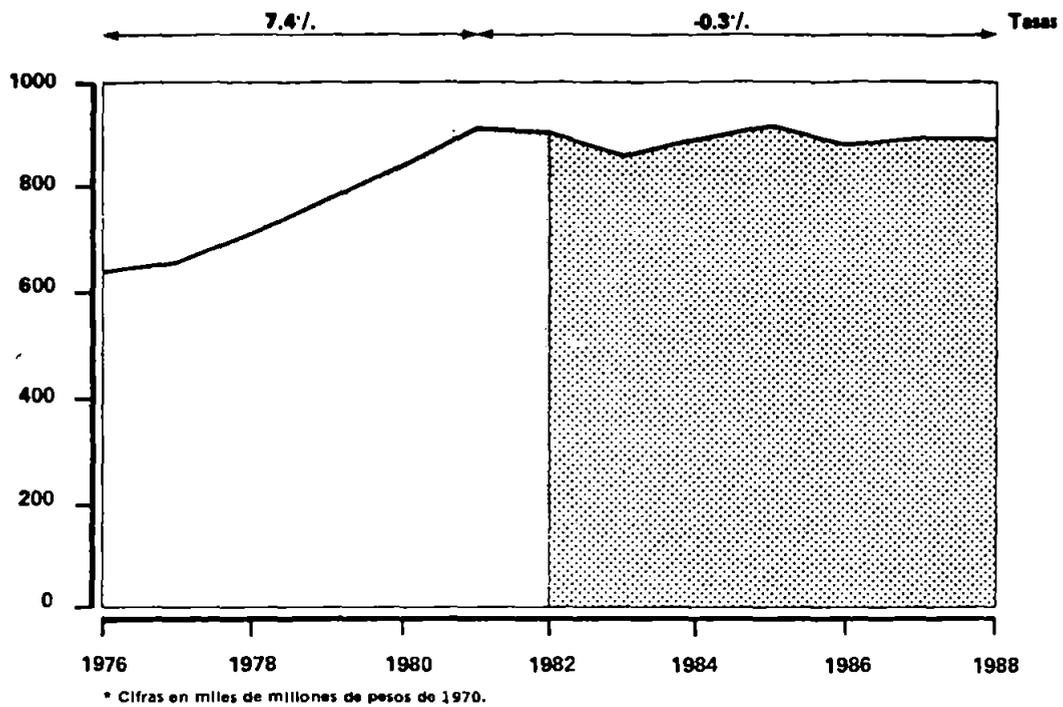


FIG. 1 EVOLUCION Y ESTANCAMIENTO DEL PIB\*

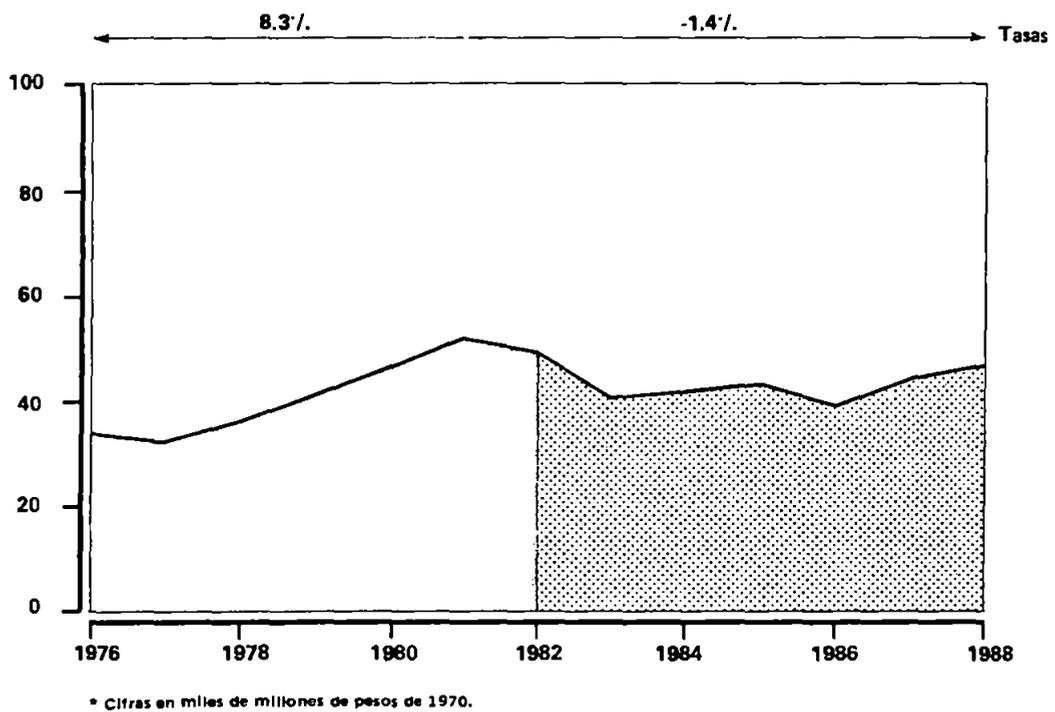


FIG. 2 EVOLUCION Y ESTANCAMIENTO DEL VALOR AGREGADO DE LA CONSTRUCCION\*

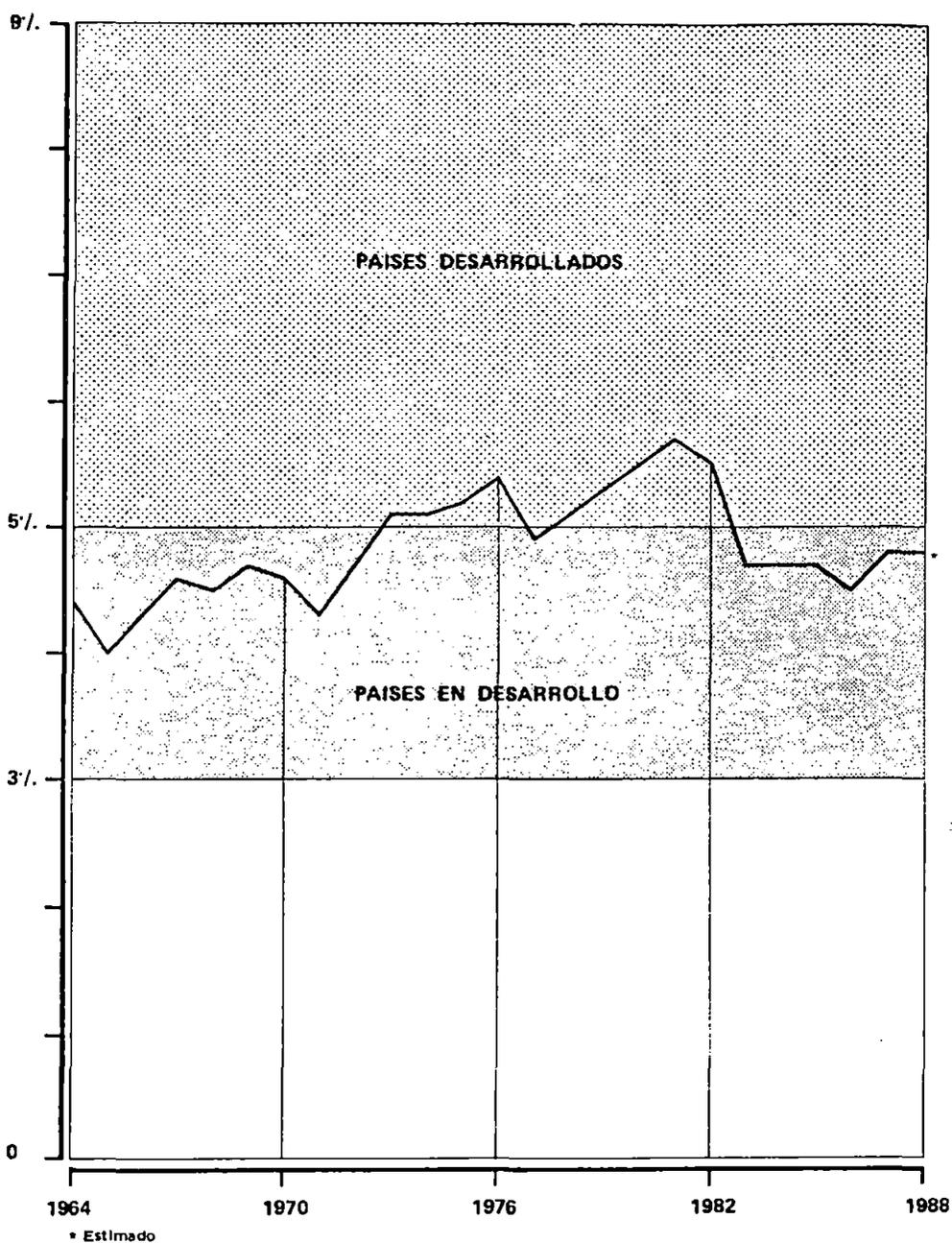


FIG. 3 EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO DE LA CONSTRUCCION COMO PORCENTAJE DEL PIB.

Se aprecia cómo la actividad constructora alcanzó en 1973 un porcentaje del PIB correspondiente al rango que registran los países desarrollados (entre el 5 y el 9%). Este nivel continuó creciendo hasta 1981 para caer nuevamente abajo del 5% en 1982, manteniéndose estable hasta la fecha, esperando el repunte del crecimiento.

El quiebre de 1981 obligó a la industria a pasar de un mercado de vendedores a uno de compradores. El mecanismo de mercado desde luego que ha funcionado para los constructores mexicanos, generándose una importante competencia por los volúmenes de obra cada vez más íxiguos.

La gran competencia de los últimos años, a la cual no estábamos muy acostumbrados los constructores, ha hecho que con frecuencia se gane en licitaciones de obras con el 80% del presupuesto base. Esta competencia ha afectado a muchas empresas del sector construcción, pero también ha inducido una mayor productividad global en la industria en beneficio del usuario final.

La ausencia de un crecimiento real de la demanda durante los últimos siete años ha ocasionado el estancamiento de la membresía de nuestra Cámara, que se ha sostenido alrededor de la cifra de 13 000 socios desde hace cinco años, después de haber tenido un crecimiento explosivo en la década de los años 70.

En el pasado, la naturaleza de estricto contratismo de obra adoptado por la industria y el alto crecimiento anual sostenido de la demanda de construcción durante 25 años, facilitaron la entrada de nuevas empresas al mercado. La membresía de la Cámara de 1 000 empresas en 1960 a 10 000 en 1980.

Lo anterior se ve favorecido por los bajos requerimientos de capital inicial que se requieren para entrar al mercado de oferta, puesto que el principal giro de la construcción ha sido el contratar erección de obra para el desarrollador, más que el desarrollo mismo de la demanda, reduciendo sensiblemente la necesidad de recursos financieros y facilitando por tanto la entrada al mercado.

Es muy probable que el quiebre histórico de 1981 y las experiencias de un mercado doméstico recesivo, prolongado ya por mucho tiempo, hagan que cuando el repunte de la actividad se dé, la actividad de la construcción se retomará con un profundo cambio estructural, que nuestra Cámara considera, responderá a las necesidades de una industria más empresarial, con mayor capacidad de gestión y de planeación corporativa, con una perspectiva más amplia y con capacidad de previsión y de instrumentación de acciones contra eventos contingentes.

#### **V. DIAGNOSTICO DE LA ACTIVIDAD**

¿Cuáles resultan ser las fortalezas y debilidades de la construcción en México? ¿Cuáles son los retos y oportunidades de desarrollo para el futuro bajo un economía de mercado y una apertura externa?. La actividad tendrá que transitar por un camino muy difícil, en un país con grandes rezagos de infraestructura y servicios pero con muy escasos recursos de inversión, razón por la cual es necesario explorar el cambio de estrategia que más favorecerá a nuestra industria.

#### **IMPORTANTES FORTALEZAS CARACTERIZAN A LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.**

Por iniciativa de profesionales y hombres de empresa se ha logrado la creación de una masa crítica de más de 13 000 constructoras, casi en su totalidad constituidas con 100% de capital local. La ubicación de las empresas cubre la totalidad del territorio y todas las especialidades de tipos de obra, aunque con diferentes niveles tecnológicos.

La actividad cuenta con un centenar de firmas importantes con más de 40 años

de experiencia y con capacidad demostrada, en el pico de los 80, de emprender cualquier tamaño de obra y con capacidad de gestión para aplicar o agenciarse las tecnologías de construcción adecuadas.

- Muchos profesionales de la ingeniería, fundadores de sus empresas, han adquirido una capacitación ejecutiva en la operación y desarrollo de sus constructoras. Esta experiencia acumulada y ahora fuera de la línea operativa ofrece al país, en su nueva etapa, el talento para emprender nuevas formas de desarrollo de su actividad constructora.
- En diversas áreas de la construcción, como por ejemplo en la construcción de obras de infraestructura del transporte, de infraestructura hidráulica, de transporte urbano masivo y de edificación industrial, la tecnología de las firmas corresponde al nivel internacional.
- La industria ha logrado incorporar cerca de 20 000 profesionales de la ingeniería y arquitectura de todas las edades con significativa capacidad y experiencia, los cuales constituyen un acervo importante para cualquier programa coherente de exportación de servicios de construcción y además, con un esquema de percepciones altamente competitivo en dichos mercados.
- El ya largo período por el que transita la industria de la construcción en un mercado doméstico recesivo, con altos niveles inflacionarios y con un número sustancial de empresas oferentes, ha forzado un mejoramiento en la productividad de las constructoras y, por tanto, una opción de competencia importante para beneficio del cliente público y privado.

#### NECESIDAD DE SOLVENTAR DEBILIDADES

Así como las fortalezas muestran una importante plataforma para la consolidación futura de la actividad, la realidad económica del país ha incidido negativamente, enfatizando un conjunto de debilidades.

- La estructura de las empresas constructoras, por volumen de obra ejecutada, no les otorga suficiente solidez y las hace vulnerables ante un contexto de apertura externa. El tamaño de las empresas en términos absolutos resulta reducido para los estándares internacionales.
- La participación excesiva del Estado en la actividad económica amplificó el volumen de obra pública en el pasado reciente, forzando a la industria al modus operandi del contratismo en grado extremo, minimizando su capacidad como desarrolladores de proyectos.
- El porcentaje de obras que el sector público concursa con proyectos ejecutivos totalmente terminados y con juegos completos de especificaciones no ha sido suficiente, lo que ha impedido una clara acción para mejorar sustancialmente la calidad del proceso constructivo y la calidad del producto: la obra terminada. Este hecho, complementado con el tamaño reducido del grueso de las empresas constructoras no ha favorecido de manera generalizada las inversiones en investigación y desarrollo, particularmente sobre procesos constructivos. Actualmente nuestra Cámara estudia un proyecto sobre el tema de investigación y desarrollo de manera conjunta para la industria, a la manera de su Instituto de Capacitación.
- La realidad de un mercado doméstico recesivo y una baja capitalización de la industria constructora, como consecuencia de la demanda estática, constituye una debilidad importante. En efecto, cualquier estrategia que pretendiera impulsar la exportación de construcción, particularmente por sus altos costos de comercialización, aconsejaría retomarla con un tamaño competitivo de empresas, apoyadas por una sólida demanda doméstica a la alza. La conyuntura

ideal de este esfuerzo podría haberse tomado a finales de los 80 pero la presión del mercado doméstico no facilitó una medida que hubiera probado ser estratégica para la industria.

### **RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO FUTURO. LOS RETOS DEL MERCADO DOMESTICO**

**Necesidad de Retomar el Crecimiento de la Demanda de Construcción.**

El crecimiento se retomará si se logra reactivar la inversión productiva privada, pública y extranjera directa. Esto dependerá de la habilidad del Estado de darle una solución razonable al problema de la deuda externa y de controlar su gasto mediante la política de descentralización y de reprivatización de la actividad económica. Asimismo, de la confianza del inversionista privado para repatriar capitales y de su habilidad de identificar proyectos rentables. Y finalmente, de la capacidad de promoción y gestión nacional para atraer capital foráneo, que estará muy competido en el futuro, no solo en los propios países desarrollados sino también en los países en desarrollo y en los países del bloque comunista, como bien señala la ponencia de Argentina.

**Necesidad de impulsar la Externalización de la Construcción y Mantenimiento Realizado por Administración.**

El reto consiste en la concertación del sector privado de la construcción con las dependencias del sector público para externalizar la actividad constructora que se realiza todavía internamente "por administración directa".

Esta política, que constituye una forma de reprivatización de algunos reductos de la actividad constructora, requiere de medidas concretas para su implantación puesto que, a pesar de la nueva política del Estado, la inercia es considerable. La fórmula que se adopte debe ser pragmática, para que garantice una mejor asignación de recursos como resultado del cambio. La conservación y mantenimiento de la infraestructura del transporte y el dragado de los puertos constituyen solo algunos ejemplos.

**Racionalización de la Importación de Servicios de Construcción.**

Es posible que en algunos tipos de obra especializada como pudiera ser la energía nuclear o la explotación de energéticos fuera de la costa, la industria nacional se beneficie con la transferencia de tecnología de constructoras internacionales. En esta época de revolución tecnológica, el pretender evitar la importación de tecnologías de avanzada sería suicida.

Sim embargo, el no instrumentar al máximo la transferencia a los agentes nacionales sería lamentable. El sustancial contenido nacional en todas las transferencias del extranjero se considera prioritario.

En todo caso, si la aportación de tecnología de los desarrollados resulta necesaria, el reto consiste en absorberla y actuar recordando que en el comercio exterior la práctica siempre ha sido de "negociación por negociación".

**El Reto de la Autogeneración de la Demanda Interna.**

Ante la economía de mercado, el reto para la construcción organizada es la identificación de proyectos prioritarios de alta rentabilidad que faciliten la conversión de la tendencia hacia el contratismo para redireccionarla en el sentido del empresario de la construcción como desarrollador de proyectos.

El reto no es simple. Requiere de la capacidad de identificación de proyectos

específicos que permitan una mejor asignación de recursos, de la capacidad promotora para lograr su aceptación y su financiamiento y finalmente de una capacidad y estructura de comercialización para conducirlos hasta su conclusión.

En los últimos años se observa ya un movimiento, aunque incipiente, de industriales de la construcción que se han volcado en esta dirección, seleccionando proyectos para el sector privado. Asimismo, existe una corriente innovadora para concertar con el Estado el desarrollo de proyectos de infraestructura bajo concesión, para la construcción y explotación de la misma. Nuestra Cámara considera que estas acciones permitirán al sector privado retomar un papel protagónico en el nuevo esquema de la economía de mercado.

### EL RETO DE LA EXPORTACION

Es necesario reconocer primeramente que la exportación de construcción está íntimamente ligada con la situación que guarda el mercado doméstico.

La exportación, por tanto, debe ser concomitante con el impulso al mercado nacional.

Por otra parte debiera considerarse la capacidad real de exportación tanto a países en desarrollo como a países desarrollados. En el caso de países en desarrollo trataremos primeramente el caso de Latinoamérica.

Nuestra Cámara reitera lo señalado al principio de este trabajo en relación con el reto que significa para las empresas de la región y al mismo tiempo la oportunidad, de atender ese segmento importante de mercado que actualmente atienden las constructoras de los países desarrollados en Latinoamérica. Es necesario que a través de nuestra Federación exploremos con detalle las fórmulas de asociación de nuestras empresas para concurrir a los concursos internacionales con una posición de fuerza para abrir la brecha que parece natural en ese mercado.

Por lo que respecta a un posible programa de exportación de construcción a otros países en desarrollo, el grado de dificultad y por tanto el reto, son mayores.

El monto de la contratación ha disminuido en los últimos años y la competencia de las constructoras internacionales se ha recrudecido en consecuencia.

Finalmente abordaremos el caso de México en su potencial incursión en los mercados de la construcción de Norteamérica. Nuestra Cámara considera que, a pesar de las dificultades que fácilmente se pueden identificar de origen, las constructoras nacionales tienen una oportunidad importante que quizá no ha sido explorada suficientemente en el pasado, primero por la bonanza del mercado doméstico y en segundo término por la necesidad de sobrevivencia ante un mercado deprimido.

En efecto, por una parte, la interacción de la actividad económica en la frontera México - Estados Unidos cada vez se refuerza e interactúa más estrechamente, por otra, el programa de las maquiladoras ha acostumbrado a las constructoras de nuestro país a la erección de plantas industriales bajo las estrictas especificaciones del país vecino. En los estados de California y Texas existe una importante población de origen hispánico, algunos con experiencia anterior como obreros especializados de la construcción en México y ya muchos como desarrolladores potenciales de proyectos. A esto habría que agregar la oportunidad de utilizar recursos financieros nacionales ubicados en esos estados para el desarrollo de proyectos comerciales que impulsaran a su vez la exportación de otros productos y servicios del sector privado mexicano.

Como parte de lo anterior es necesario no perder de vista la competencia de las firmas constructoras asiáticas que con una tecnología cada vez mejor, con costos laborales menores y con financiamiento incluido, incursionan cada vez más en el mercado de Norteamérica.

**VI ACCIONES DEL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION**

Nuestra Cámara percibe un sentimiento general de sus industriales en el sentido de que el sistema bajo el que se desarrolló la industria durante cuatro décadas ha sido totalmente rebasado. Se trabaja aceleradamente en el proceso de modernización de la Industria de la Construcción, explorando diversos caminos, y buscando esquemas innovadores que puedan incidir doblemente, sobre el incremento de la demanda y la mayor eficiencia de la oferta.

Por otra parte, los industriales de la construcción han apoyado ampliamente la nueva política de apertura económica del Gobierno Federal y de reprivatización de empresas para estatales en la búsqueda de mecanismos de mercado reales que permitan de una manera natural la mejor asignación de los recursos escasos de la sociedad.

Los industriales de la construcción consideramos que su papel en esta nueva época debe concretarse con un enfoque múltiple. Esta multiplicidad de acciones debe ir dirigida a sortear los desafíos enumerados y a utilizar constructivamente sus oportunidades. Planteamos a continuación las acciones fundamentales que materializan en la visión de nuestra Cámara, el papel que deberán adoptar sus asociados.

**DE CONTRATISTAS A DESARROLLADORES**

Para incidir sobre la resurgencia de la demanda, las empresas constructoras deben cambiar el contratismo por el espíritu empresarial de desarrolladores de proyectos. En este contexto debe aprovecharse la experiencia de algunos industriales de la construcción que, en asociación con industriales de la consultoría, están identificando, dentro de los proyectos diferidos por la escasez de recursos, aquellos que ofrecen potencialmente altos índices de rentabilidad.

Otros constructores se han asociado con industriales de otras ramas y promotores profesionales, formando empresas financieras de capital de riesgo con las que están desarrollando centros comerciales, conjuntos habitacionales y otro tipo de desarrollos para su operación o venta posterior.

Asimismo, empresarios de la construcción identifican ahora los mecanismos para plantear la realización de obras públicas por concesión, tanto en infraestructura urbana como el transporte, principalmente.

Creemos que esta deberá adoptarse de manera general, aunque "ajustando los anzuelos con los pescados", a todos los empresarios de la construcción. Esto dará un nuevo aire a la actividad y mejorará automáticamente la eficiencia de la construcción, tanto en su proceso como en la calidad del producto, por el interés tan particular ahora del constructor. Asimismo, fomentará la creatividad e iniciativa de nuestros empresarios para buscar o idar los proyectos adecuados.

**MAYOR ATENCION A LAS PETICIONES DE LA DEMANDA**

En las obras públicas el cliente, que es el Estado, por lo general no resulta ser el destinatario de las obras, sino que solo las ordena para el usuario. El destinatario resulta ser aquella parte de la sociedad a quien vaya destinada la obra. Esta no participa ni en la concepción ni en el diseño ni en ninguna fase subsecuente.

Aparece en el momento de la operación a utilizar las instalaciones. Este proceso desde luego que difícilmente toma en cuenta la verdadera demanda del usuario, el cual tiene que plegarse a lo ejecutado.

Como acción de cambio para adaptar al constructor al mercado, éste deberá "salir

a vender", ajustando su producto a las necesidades reales del demandante. Y más aún, ajustando el proceso de comercialización de los desarrollos a las verdaderas posibilidades del usuario.

Esto podrá complementarse con la integración de paquetes específicos para el usuario que permitan enlazar sus deseos y necesidades.

#### **MAYOR SENSIBILIDAD AL CONCEPTO DE CALIDAD DE LA CONSTRUCCION**

El constructor que se ajuste a la demanda escasas y genere sus propios proyectos tendrá que tener una gran sensibilidad para proporcionar alta calidad en el proceso constructivo y una mejor calidad de obra terminada: eficiencia y eficacia de la construcción. En términos de eficacia, el constructor tendrá que intensificar su dedicación a cumplir todos los requerimientos necesarios para el uso de la obra: seguridad, funcionalidad, comportamiento estructural, durabilidad y conservación del medio ambiente.

Esto es, lograr la calidad de la obra, garantizando que no presente, ni en su estructura, ni en su operatividad, ni en su interacción con el medio, desviación alguna con respecto a las especificaciones preestablecidas, a lo largo de su vida útil. El cliente o usuario de la obra podrá evitarse así costos innecesarios de reparación o reposición por inadecuada resistencia de la estructura, costos operacionales innecesarios por deficiencia de la estructura, costos operacionales innecesarios por deficiencia funcional o del proyecto de la obra, los costos por comportamiento insatisfactorio de la construcción, los costos excesivos de conservación y mantenimiento y los costos sociales incurridos por deterioro del medio ambiente.

Esto obligará al constructor de la nueva época a una oportuna planeación y a la toma de adecuadas medidas de prevención.

Por otra parte, la eficiencia del proceso constructivo se logrará cuando los requerimientos de calidad de la obra se den en el mínimo tiempo posible y con el menor uso de recursos escasos. Esto se logra con la calidad del proceso de construcción. Esto es, cuando este se realiza con la mejor tecnología posible y "cero errores" en toda su duración.

Una mayor eficacia y eficiencia de las obras, sobre todo de las urbanas, permitirá hacer más obra con los mismos recursos y hacer las obras realmente prioritarias, lo cual lleva a la asignación óptima de los recursos sociales.

#### **LIBERAZGO DE LAS ASOCIACIONES CAMERALES**

Para esta nueva época de la construcción, que sin duda cobra desusada urgencia con el objetivo de retomar el crecimiento, se ha reiterado repetidamente, y nuestra Cámara ha tomado acciones al respecto sobre la necesidad de que nuestras organizaciones cúpula instrumenten acciones globales tomando el liberazgo de esta nueva situación. Nuestras Cámaras, en adición al apoyo y a los servicios a sus asociados, tendrán que reforzar sensiblemente nuestras capacidades de estudio y planeación global de la evolución de nuestra actividad, de nuestras fortalezas y debilidades, de los desafíos del futuro y de preveer y no simplemente analizar a posteriori, las acciones que coloquen constructivamente a nuestra actividad económica dentro de la economía de mercado.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 4**  
**Relaciones laborales, legislación y acción social**  
**PAIS: Chile**

SUBTEMA  
4



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

Y ACCION SOCIALCHILERELACIONES LABORALES, LEGISLACION Y ACCION SOCIAL

El tema principal del próximo Congreso F.I.I.C. se titula "La Construcción frente a una Economía de Mercado". En directa relación con este tema le corresponde a Chile preparar el documento de trabajo para el subtema "Relaciones Laborales, Legislación y Acción Social".

Para exponer el subtema antes indicado, se considerará el siguiente temario:

- I LOS PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA ACTUAL LEGISLACION CHILENA.
- II LAS RELACIONES LABORALES EN CHILE. DESCRIPCION DEL REGIMEN LEGAL VIGENTE
- III LA CONSTRUCCION Y EL REGIMEN LEGAL DEL TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE.
- IV LA ACCION SOCIAL QUE REALIZA LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION Y LAS ENTIDADES CREADAS POR ELLA.

I.- LOS PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA ACTUAL LEGISLACION CHILENA.-

A continuación se indican en forma muy resumida los principios básicos que sirven de marco conceptual al régimen legal chileno en el campo laboral.

- 1.- En materia de relaciones individuales del trabajo, se consagra el principio de la irrenunciabilidad de los derechos otorgados por la ley, entre los que cabe citar especialmente el derecho a la remuneración mínima establecida legalmente, a una jornada de trabajo no superior a la máxima legal, a un feriado no inferior al mínimo establecido por la ley y a indemnizaciones mínimas de carácter legal en caso de término de contrato.
- 2.- Igualmente en materia de relaciones individuales, la ley establece una total libertad de contratación y de despido, siempre que se cumplan las normas legales y reglamentarias vigentes.
- 3.- Se establecen principios protectores para el trabajador como son la no discriminación y los fueros que amparan a determinados trabajadores.

En materia de las relaciones colectivas del trabajo, cabe indicar los siguientes elementos básicos:

- 1.- Libertad sindical irrestricta, garantizada en la constitución y en el código del trabajo. Comprende el derecho a constituir sindicatos sin autorización previa, de afiliarse y desafiliarse y de expresión autónoma de la asamblea sindical.
- 2.- En materia de negociación colectiva, los principios básicos significan negociar a nivel de la empresa y no del sector o actividad económica o en un nivel territorial; limitación del contenido de la negociación centrandose en remuneraciones y condiciones de trabajo, y reconocimiento de la huelga como un derecho pleno de los trabajadores que negocian colectivamente.

Resulta oportuno señalar que la Legislación Laboral chilena, considerada como un sistema articulado y sistemático destinado a regular las relaciones jurídicas que se generan en el mundo del trabajo, cumple cabalmente con los principios fundamentales emanados de la organización internacional del trabajo (OIT). Chile es miembro fundador de este organismo asociado a las Naciones Unidas y, durante toda su trayectoria como miembro, se ha caracterizado por cumplir rigurosamente con el contenido de los convenios OIT que han sido ratificados por el Gobierno chileno.

Y ACCION SOCIAL - CHILE

También corresponde indicar en este informe que en 1978 se puso término a los regímenes legales diferenciados para empleados o trabajadores con predominio intelectual en sus labores, y obreros o trabajadores con predominio físico en las funciones realizadas. Dichas categorías fueron sustituidas por el concepto único de trabajador, lo cual significó un considerable mejoramiento de las condiciones de contratación de los antiguos obreros.

II.- LAS RELACIONES LABORALES EN CHILE DESCRIPCION DEL REGIMEN LEGAL VIGENTE.-Régimen Legal Vigente.-

El régimen legal del trabajo vigente en nuestro país está directamente relacionado con las políticas generales de libertad, orden público y desarrollo económico llevadas a cabo durante los últimos 15 años. Tanto la legislación sobre relaciones individuales del trabajo como la relativa a las grandes materias del derecho colectivo, cuales son la libertad sindical y la negociación colectiva, han sido objeto de importantes modificaciones a partir de 1978. En primer lugar, se expondrán las características más relevantes del régimen de contratación individual del trabajo, para luego describir el contexto de las relaciones colectivas laborales y concluir este análisis con algunas consideraciones sobre la aplicación de la normativa legal antes citada a la actividad de la construcción.

A.- Régimen de Contratación Individual del Trabajo

En Chile existe una fuerza laboral de alrededor de 4 millones 300 mil personas, de las cuales un porcentaje no inferior al 80% se desempeña en el sector privado de la economía. Del citado 80%, alrededor de un 7% (340 mil personas) negocia colectivamente. De lo expuesto, se desprende que una gran mayoría de los trabajadores del sector privado se rige por las normas de contratación individual, las que tienen, por consiguiente, una gran trascendencia.

A continuación, se ofrece una breve reseña de los aspectos principales de la legislación sobre contratación individual.

El Contrato del Trabajo Individual

Por regla general, la legislación chilena ampara con una presunción de contrato de trabajo a toda relación laboral concertada bajo dependencia o subordinación, que tenga un carácter estable y continuo. De tal modo, sólo quedan fuera de esta presunción los trabajos esporádicos y discontinuos, los realizados en el domicilio del trabajador y aquellos efectuados en un contexto profesional o técnico de carácter independiente que constituyen relaciones civiles, no regidas por la legislación del trabajo.

Sin perjuicio de lo expuesto, la ley obliga a celebrar por escrito los contratos de trabajo, como un requisito probatorio, dentro de los 15 días posteriores a su celebración. El contrato debe individualizar cabalmente a las partes, y debe contener la naturaleza de los servicios que se van a prestar, el monto o la forma de determinar la remuneración, la jornada de trabajo y el plazo de duración, en su caso.

Libertad de Contratación y de Despido

Las normas constitucionales y legales vigentes aseguran una irrestricta libertad de contratación en tanto que el despido por voluntad unilateral del empleador está consagrado como una de las causas de terminación de la relación laboral. Para este efecto se contemplan plazos de preaviso y pago de indemnizaciones en proporción al tiempo de servicios prestados.

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

Aún cuando la regla general es la contratación por plazo indefinido, la ley contempla la contratación por un plazo fijo prorrogable por una sola vez y la contratación para un trabajo o faena determinada, modalidades ambas de amplia aplicación en la actividad constructora.

#### Capacidad para Contratar

La capacidad en materia laboral requiere 18 años de esa edad. Sin embargo, pueden contratarse menores de esa edad y hasta de 15 años, cumpliéndose con requisitos especiales de autorización de los padres o del juez del trabajo a falta de éstos. Asimismo existen reglas de protección para las mujeres trabajadoras, consistentes en la prohibición de realizar determinadas funciones incompatibles con sus condiciones físicas y morales.

#### Jornada de Trabajo

La jornada legal máxima semanal es de 48 horas distribuidas en 5 o 6 días laborales. La jornada diaria ordinaria máxima es de 10 horas. Las horas extraordinarias no pueden exceder de 2 al día y se pagan con un 50% de recargo sobre la remuneración base. Existen jornadas especiales de hasta 72 horas para determinados trabajos de carácter discontinuo o intermitente como son, a vía de ejemplo, las funciones de vigilancia o de atención a público cuando el movimiento de la respectiva empresa sea notoriamente escaso.

#### Descanso diario y descanso semanal

La jornada diaria se debe interrumpir por un lapso no inferior a 30 minutos (no imputables a dicha jornada), en tanto que todos los trabajadores, sin excepción tienen derecho a un día de descanso en la semana que podrá ser el domingo, en la gran mayoría de los casos, u otro día, tratándose de determinadas actividades que la ley excluye del descanso dominical en atención a su naturaleza específica. Existen además jornadas semanales o de mayor duración, de carácter especial, que tienen aplicación en el caso de faenas de construcción que se desarrollen en lugares alejados de centros urbanos.

#### Vacaciones anuales

Todos los trabajadores tienen derecho a un período de descanso de 15 días hábiles, al cumplir un año de servicios, período que se remunera en la misma forma que si el trabajador estuviera en actividad. Este descanso se incrementa en un día por cada 3 años de servicios sobre una base de 10 años trabajados continua o discontinuamente a un mismo empleador.

#### Remuneración

En Chile las remuneraciones representan la contraprestación en dinero o en especies avaluables en dinero que la persona percibe por causa del contrato de trabajo. No constituyen remuneración las asignaciones que reciba el trabajador por concepto de alimentación y de movilización. Entre las principales remuneraciones cabe citar las siguientes: el sueldo que es un estipendio fijo de carácter contractual, pagado en forma periódica y en dinero; el sobresueldo que corresponde al pago de las horas extraordinarias trabajadas; la gratificación que es la participación de las utilidades de la empresa con que se beneficia el sueldo del trabajador. Existen además otras remuneraciones no mencionadas expresamente por la ley, que son de común aplicación: bonos o incentivos de producción; "tratos" que equivalen a la contraprestación por unidades de trabajo efectuadas por el dependiente y que están basadas en sus montos, en la productividad alcanzada por el trabajador y "aguinaldos" que corresponden a retribuciones pagadas por motivo de una festividad de carácter nacional (fiestas nacionales y navidad).

Y ACCION SOCIAL - CHILERemuneraciones mínimas:

En Chile existe sólo una remuneración mínima denominada oficialmente "ingreso mínimo", cuyo monto actual es de \$14.080.- lo que equivale a 56 dólares. Ningún trabajador puede obtener una remuneración inferior y actualmente el nivel general de remuneraciones en el país está muy por encima del monto del ingreso mínimo, remuneración que cumple actualmente una función reguladora.

Participación en los resultados de las empresas:

La ley laboral impone a una gran mayoría de empleadores la obligación de pagar gratificaciones legales, categoría de remuneración que se calcula en relación a las utilidades obtenidas por las empresas en el año calendario respectivo. La ley establece que se debe repartir un 30% de la utilidad líquida en proporción al tiempo de servicios prestados por cada trabajador y su respectiva remuneración. La utilidad líquida es aquella que se obtiene después de restar de la utilidad una cifra equivalente al 10% del capital propio de la respectiva empresa. Los empleadores tienen la opción alternativa de pagar a cada trabajador el 25% de lo obtenido por éste por concepto de remuneraciones en el respectivo año calendario, con un tope o límite de una suma equivalente a 4,75 ingresos mínimos de \$14.080.- cada uno. Todo lo anterior es sin perjuicio de participaciones de utilidades convenidas en forma individual o colectiva con los trabajadores, de un monto superior a los mínimos legales antes indicados.

Protección de las remuneraciones

La ley contiene diversas normas para asegurar la percepción oportuna y exacta de las remuneraciones y ellas se refieren al lugar y época del pago; a las deducciones obligatorias que el empleador debe efectuar a aquellos para cumplir con las obligaciones tributarias y de seguridad social relativas a los trabajadores, a la prohibición de efectuar determinadas deducciones y a asegurar el pago de las remuneraciones en caso de insolvencia o de quiebra de la empresa.

Normas sobre terminación del contrato de trabajo

La legislación chilena contempla diversas causales para poner término al contrato de trabajo. Las hay de carácter objetivo como son el vencimiento del plazo convenido, la conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato y el caso fortuito o fuerza mayor. Entre las causales de carácter subjetivo, se incluye la muerte del trabajador y aquellos hechos imputables a la conducta del trabajador que producen la caducidad del contrato en forma inmediata y sin derecho a indemnización de ninguna especie. Se contempla también la terminación por la voluntad unilateral de las partes, que recibe la denominación de renuncia voluntaria, tratándose del trabajador y de desahucio cuando la decisión de poner término al contrato unilateralmente y sin expresión de causa es tomada por el empleador, a lo cual nos referimos en el párrafo siguiente.

El desahucio, requisitos y justificación doctrinaria

El desahucio debe ser dado con 30 días de anticipación, plazo que puede sustituirse por el pago de la remuneración correspondiente. Debe darse por escrito y entregarse copia al Servicio Estatal del Trabajo. Además, si el trabajador tiene un año o más de antigüedad en la empresa, se le debe pagar una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicios o fracción superior a 6 meses, con un tope o límite de 150 días de remuneración. Este máximo no se aplica a los trabajadores cuyos contratos de trabajo sean anteriores al 14 de agosto de 1981 ello con el objeto de no afectar derechos adquiridos.

El desahucio patronal existió en Chile desde 1924 hasta 1966, fecha en que se eliminó como causal de terminación del contrato de trabajo. La rigidez

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

que se introdujo en las relaciones laborales debido a esta derogación, causó efectos negativos muy marcados en la vida laboral chilena. Desalentó la contratación de mano de obra, obligó a los empleadores a sustituir personal por maquinaria y otro tipo de equipamiento y creó todo un sistema de relaciones transitorias sobre la base de contratos de plazo fijo o de faena determinada en actividades que tradicionalmente habían contratado a sus trabajadores en forma indefinidas. Diversos estudios económicos efectuados por especialistas de diferentes tendencias políticas concluyeron a principios de la década del 70 que esta derogación había resultado perjudicial para los trabajadores porque había inhibido la contratación de mano de obra.

La política económica aplicada en Chile otorga responsabilidades principales a la empresa privada. El éxito alcanzado en el crecimiento de las exportaciones y en el desarrollo de numerosas áreas productivas está directamente vinculado a una gran flexibilidad en el mercado del trabajo y para obtener ésta ha resultado indispensable la facultad de los empleadores de poner término unilateralmente a los contratos de trabajo cuando las circunstancias de la empresa así lo justifican. Esta libertad de despido se ha contrapesado con la obligación de indemnizar a los trabajadores en función de los años de servicio prestados al empleador que resuelva poner término al contrato.

Derecho a reclamo del trabajador:

Cuando el contrato concluye por una causal de caducidad, el trabajador tiene derecho a reclamar de esa calificación ante los Tribunales de Justicia. Si el reclamo es acogido se considera que el contrato finalizó por desahucio del empleador y éste debe pagar la indemnización correspondiente. No existe en Chile la obligación de reincorporar al trabajador que obtiene una sentencia favorable en su reclamo, salvo el caso de aquellos trabajadores que gozan de fuero o protección especial que la ley otorga a determinados trabajadores por las funciones que desempeñan (delegados de personal o dirigentes sindicales) o por estar afecto a una situación especial (licencia por enfermedad o protección a la maternidad). En estos casos de fuero, si el trabajador obtiene una sentencia favorable el empleador deberá reincorporarlo y pagar las remuneraciones devengadas durante el período intermedio.

Protección a los Trabajadores

La legislación chilena obliga a los empleadores a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de los trabajadores. Merece una mención separada la protección a la maternidad que contempla dos aspectos básicos: por una parte el empleador no puede poner término al contrato de trabajo de la mujer en estado de embarazo sin un previo procedimiento de desafuero. Por otra, la mujer en esta condición tiene derecho a un descanso pre y post natal de una duración mínima de 18 semanas en total, durante el cual el Estado le paga un subsidio equivalente a su remuneración en actividad.

B.- Las relaciones colectivas del trabajo

El régimen de relaciones colectivas del trabajo vigente en Chile se promulgó en 1979. En él se buscó armonizar los legítimos derechos de los trabajadores con las necesidades nacionales de normalidad laboral, desarrollo económico y protección de aquellos sectores no involucrados directamente en estas relaciones colectivas pero que resultan afectados por ellas.

La Constitución de 1980 contempla entre las garantías y derechos constitucionales la libertad sindical y la negociación colectiva a nivel de la empresa.

La libertad sindical garantizada por la Constitución y regulada por el Código del Trabajo se refiere a los siguientes aspectos fundamentales:

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

- Libertad para constituir sindicatos sin autorización previa. Estos cuerpos intermedios obtienen su personalidad jurídica por el simple registro de sus estatutos ante los servicios estatales del trabajo.
- Libertad irrestricta de afiliación y desafiliación sindical. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato o a retirarse de uno. La afiliación sindical será siempre voluntaria.
- Libertad de la Asamblea Sindical para expresar sus opiniones. Toda decisión de la asamblea debe efectuarse en votaciones secretas de modo que los afiliados se puedan manifestar libremente sin temor a presiones de ninguna especie.

La libertad sindical así garantizada es un adecuado freno para impedir la politización de los sindicatos y la creación de oligarquías sindicales.

#### Negociación Colectiva

Las normas sobre negociación colectiva vigentes en Chile han buscado crear un procedimiento de acuerdo sobre remuneraciones y condiciones de trabajo que responda a las necesidades de una economía moderna y abierta al exterior, y que a la vez proteja los justos derechos de quienes, sin ser parte de la negociación, resultan, en el hecho, afectados por sus resultados. Se trata de considerar también los intereses de los consumidores, de los desocupados y de los trabajadores no organizados, todos los cuales pueden resultar severamente perjudicados si las normas sobre negociación colectiva no toman en cuenta sus respectivas situaciones.

En este sentido, la legislación vigente ha partido de algunas premisas básicas:

- a) El trabajador que negocia pone en la balanza su aporte en el proceso productivo, es su productividad el elemento que va a servir de medida para justificar sus peticiones de mayores ingresos al empleador.
- b) El empleador que se ve privado del aporte del trabajador que cesa legalmente en sus actividades, tiene derecho, por su parte, a contratar personal de reemplazo.
- c) En una economía abierta a la competencia externa, resulta lógico dar un plazo límite de duración a la huelga, por cuanto en ese lapso de suspensión de la producción de la empresa afectada por ella, los competidores externos pueden reemplazarla en el mercado, riesgo que ninguna empresa desea correr.
- d) Al ser la productividad del trabajador la medida de sus aspiraciones posibles, desaparecen las presiones demagógicas por aumentos desproporcionados de remuneraciones que en el pasado provocaban efectos nocivos para los consumidores vía alza de precios. Por otra parte, al existir este límite técnicamente diseñado para las peticiones de los trabajadores, se evitan incrementos salariales sobre los niveles de mercado, lo que impide consecuencias en el empleo. En efecto, en el pasado las remuneraciones fijadas en acuerdos colectivos tenían un efecto de demostración en el resto del mercado laboral con lo cual muchos trabajadores que habrían estado dispuestos a prestar sus servicios por una remuneración inferior, quedaban sin trabajo.

#### Aspectos principales de la legislación sobre organizaciones sindicales

A continuación se ofrece una síntesis de aquellos aspectos de mayor relieve en materia sindical.

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

**1.- Funciones de los Sindicatos.-**

Fundamentalmente tienen una función de representación de sus afiliados, la cual se expresa en distintos ámbitos: velar por los derechos que emanan de los contratos individuales de trabajo, velar por el cumplimiento de las leyes sobre seguridad social o del trabajo, propender a la colaboración mutua entre ellos, buscar el perfeccionamiento gremial cultural y técnico de aquellos y constituir mutualidades y otros servicios sin fines de lucro en beneficio de sus afiliados.

En general, los sindicatos velan por los intereses económicos de sus afiliados pero la representación de éstos en el proceso de negociación colectiva está reservada en Chile a una sola categoría de sindicatos, que son los constituidos dentro de las empresas.

**2.- Tipos de sindicatos que existen en Chile.-**

- Sindicatos de empresas: Son aquellos que reúnen a los trabajadores de una sola empresa. Son los únicos que pueden negociar colectivamente y por regla general requieren de un mínimo de 25 trabajadores para constituirse. En aquellas empresas con menos de 25 trabajadores se requiere más de la mitad de los trabajadores para constituir el sindicato, con un quórum mínimo absoluto de 8 trabajadores.
- Sindicato interempresas: Es aquel que reúne a trabajadores de por lo menos 3 empresas. Requieren un quórum mínimo de 75 trabajadores.
- Sindicato de trabajadores transitorios: Reúne a trabajadores que habitualmente se desempeñan en forma temporal en las empresas. Existen en la construcción, en el personal que trabaja abordo de naves, en los trabajadores portuarios y reúne también a artistas. Su función es concretar acuerdos con los distintos empleadores para proveer de puestos de trabajo a sus asociados. Las condiciones de trabajo así convenidas deben incorporarse a los contratos individuales de trabajo que celebren los miembros del sindicato con uno de dichos empleadores.
- Finalmente hay sindicatos de trabajadores independientes que son aquellos que no dependen de empleador alguno.

Los dos últimos sindicatos indicados requieren un quórum mínimo para constituirse de 25 trabajadores.

**3.- Obtención de personalidad jurídica por los sindicatos.-**

Como se indicó previamente, los sindicatos la obtienen por el simple hecho de registrar sus estatutos en los servicios estatales del trabajo. Este sistema garantiza la libertad sindical puesto que no existe un control a priori por parte del Gobierno que le permita discriminar entre sindicatos para los efectos de permitirles nacer a la vida legal.

**4.- Directivos Sindicales, formas de elegirlos, fuero y permisos.-**

La ley establece los requisitos que deben cumplir los trabajadores para poder ser elegidos Directores Sindicales y fija las condiciones en que debe efectuarse la elección que debe ser secreta. El fuero o protección legal para los dirigentes se inicia algunos días antes de la elección (ampara a todos los trabajadores porque todos pueden ser candidatos) y dura hasta 6 meses después de expirar en el cargo el dirigente. La ley obliga a los empleadores a dar permisos de entre 4 y 6 horas semanales por cada Director, de acuerdo con el número de trabajadores afiliados al sindicato. Puede haber también permisos de hasta 1 semana en el año calendario o de 6 meses y hasta por toda la duración del mandato (2 años), sin derecho a remuneración.

Y ACCION SOCIAL - CHILE5.- Situación patrimonial de los sindicatos.-

La ley consagra una amplia autonomía financiera para los sindicatos y hace responsable de la administración patrimonial a la directiva sindical. Un elemento importante de este patrimonio lo configuran las cuotas de los trabajadores afiliados, las cuales deben ser descontadas por los empleadores de las remuneraciones de los socios del sindicato, cumpliéndose algunos requisitos de carácter formal.

6.- Disolución de los sindicatos.-

La ley establece diversas causas de disolución, pero, para asegurar que la autoridad administrativa no incurrirá en abusos en esta materia, la ley dispone que la disolución deberá ser declarada por un Ministro de Corte de Apelaciones perteneciente al Poder Judicial, e independiente, por tanto, del ejecutivo.

7.- Federaciones y Confederaciones Sindicales.-

La ley permite formar Federaciones y Confederaciones de sindicatos pero estas no pueden participar en procedimientos de negociación colectiva, los cuales están reservados exclusivamente a los sindicatos de empresas, sin perjuicio de la función asesora en dicha materia que las Federaciones y Confederaciones puedan desarrollar.

Aspectos principales de la legislación sobre negociación colectiva1.- Materias susceptibles de negociación colectiva.-

El procedimiento de negociación tiene por objeto convenir remuneraciones y condiciones de trabajo de aquellos trabajadores de la empresa que forman parte de la negociación. Por consiguiente, toda otra materia ajena a las indicadas no puede ser objeto de negociación colectiva. A vía de ejemplo pueden mencionarse algunas que la ley prohíbe expresamente: las que sean ajenas al funcionamiento de la empresa y al bienestar de sus trabajadores; las que limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa, las que se refieren a remuneraciones y condiciones de trabajo de quienes no son parte en la respectiva negociación o de quienes no les está permitido negociar colectivamente.

2.- Trabajadores que pueden negociar colectivamente.-

Pueden hacerlo los trabajadores dentro de la respectiva empresa, organizados en sindicato o reunidos para el sólo efecto de negociar, en grupos con el mismo quórum indicado para constituir sindicatos, o unos y otros, siempre que sus contratos de trabajo sean de carácter indefinido o por un plazo fijo, que no se trate de personal que desempeñe funciones gerenciales o de exclusiva confianza. De acuerdo a lo expuesto, no pueden negociar colectivamente los trabajadores contratados para desempeñarse exclusivamente en una determinada obra o faena transitoria. La prohibición que se acaba de señalar es la causa de que la gran mayoría de los trabajadores de la construcción no negocie en forma colectiva.

3.- El procedimiento de negociación colectiva.-

En líneas muy generales, se puede señalar que la negociación se inicia con la presentación de un proyecto de contrato colectivo que debe ser firmado por una comisión negociadora en representación de los trabajadores y acompañado de una nómina de los trabajadores que participan en este procedimiento. El empleador debe contestar en un plazo que varía entre 10 a 20 días, según el número de trabajadores comprendido en la negociación y luego se inicia la etapa de negociación propiamente tal que la ley permite a las partes desarrollar con total libertad. Si las partes llegan a acuerdo se suscribe el contrato colectivo que tiene una duración mínima de 2 años. Si no se logra acuerdo y el período de negociación se acerca a su término, nace la posibilidad de acordar la huelga o paralización legal de funciones. La ley chilena acepta la huelga como un

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

recurso lícito pero trata de que él no llegue a emplearse y proporciona a las partes de la negociación numerosas opciones alternativas a la huelga.

4.- Características de la huelga en la ley chilena.-

Dentro de los 5 días anteriores al vencimiento del contrato colectivo vigente, los trabajadores deben votar si declaran la huelga o si prorrogan por dos años la vigencia del contrato colectivo que los rige en ese momento. Si se vota favorablemente la huelga pero no se hace efectiva se entenderá que los trabajadores han aceptado la última oferta formulada por el empleador o que optan por prorrogar el contrato vigente.

Declara la huelga o durante ella, siempre los trabajadores pueden pronunciarse sobre la última oferta del empleador, la que se entenderá vigente a menos que él la retire en forma oficial.

Una vez hecha efectiva la huelga, las partes pueden proseguir la negociación y nace para el empleador la posibilidad de ejercer dos derechos: contratar personal de reemplazo o declarar el cierre temporal de la empresa en forma total o parcial. Este cierre o lock out dura 30 días a partir de la fecha en que se hizo efectiva la huelga y no puede durar más que ésta.

Transcurridos 60 días de huelga, los contratos individuales de trabajo del personal en huelga se entienden terminados y esta terminación se asimila en sus efectos al desahucio dado por el trabajador.

5.- Fuero de la negociación.-

Los trabajadores que negocian colectivamente gozan de fuero durante todo el período de la negociación que se extiende desde 5 días antes de la presentación del proyecto de contrato hasta la suscripción del mismo o hasta que se cumplan 60 días de huelga, en su caso. Los miembros de la comisión negociadora que no gocen de fuero sindical, tiene un período adicional de fuero de 30 días contados desde el término de la negociación. Sin embargo, en el caso de trabajadores con contrato de plazo fijo, su fuero concluirá en la fecha que venza su respectivo contrato.

6.- Negociaciones en las cuales no tiene aplicación la huelga.-

Anualmente el gobierno establece por decreto supremo la nómina de empresas en las cuales puede existir negociación colectiva pero cuyos trabajadores no pueden declarar la huelga. Se trata de empresas que por su importancia en la economía del país, por sus efectos en la satisfacción de necesidades indispensables para la población o por cuanto la paralización podría afectar la salud pública o el abastecimiento de bienes indispensables, la ley ha establecido que la negociación debe resolverse por arbitraje obligatorio. A vía de ejemplo, se puede citar el caso de las empresas de servicios de utilidad pública, (agua potable, energía eléctrica, distribución de combustibles) o la principal de las 4 grandes empresas estatales de producción de cobre.

7.- Mediación y arbitraje.-

La ley contempla también instancias de acercamiento de las partes a través de un mediador elegido de común acuerdo y mecanismos de arbitraje voluntario que permitan dar solución a las divergencias sin necesidad de recurrir a la huelga.

III.- LA CONSTRUCCION Y EL REGIMEN LEGAL DEL TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE.-

En materia de relaciones individuales del trabajo la construcción se rige por las normas legales que se han reseñado en el capítulo anterior. En materia de relaciones colectivas, corresponde tener en consideración algunas características especiales de la actividad constructora.

## Y ACCION SOCIAL - CHILE

- 1) En materia de organizaciones sindicales, los trabajadores de la construcción pueden agruparse en sindicatos de empresas, interempresas o de trabajadores transitorios. Sin embargo, atendido el hecho de que una gran mayoría de los trabajadores de la construcción es contratada para desempeñarse exclusivamente en una faena transitoria, el resultado práctico es que ellos, aún cuando constituyan sindicatos de empresas, no pueden negociar colectivamente, por existir una prohibición legal a su respecto. Recordemos también que los trabajadores con contrato de plazo fijo pueden negociar legalmente pero este derecho no resulta muy significativo si se considera que el fuero de negociación no impide poner término al contrato al momento de cumplirse la fecha contractual de término.

De todo lo anterior, se desprende que son los trabajadores con contrato indefinido los que pueden negociar en propiedad y ellos constituyen una minoría dentro de las empresas constructoras.

- 2) Situación de negociación que existió en el pasado.-

Hasta 1979 estaba permitida por la legislación chilena la negociación de tipo sectorial. En la construcción existía un acuerdo colectivo sectorial de carácter tripartido al cual concurrían representantes de los sectores laboral y empleador y personeros de gobierno. El acuerdo colectivo contenía normas sobre remuneraciones bases diarias o por hora, un listado de casi 500 faenas específicas con la composición del equipo laboral necesario para ejecutarlas y su valor en dinero y numerosas disposiciones sobre condiciones de trabajo y beneficios adicionales.

- 3) Situación que rige en la actualidad.-

Actualmente la negociación sectorial está prohibida por la ley y los trabajadores sólo pueden a nivel de la respectiva empresa. Por razones ya anotadas, una mayoría de los trabajadores de la construcción no puede hacerlo. Por consiguiente, a partir de 1981 estos trabajadores transitorios de la construcción han debido negociar sus remuneraciones y condiciones de trabajo en forma individual. Esta negociación individual ha estado directamente vinculada en sus resultados a las condiciones del mercado laboral de la actividad constructora. En épocas de crisis en las cuales el desempleo en el sector ha sido muy elevado, las remuneraciones han tendido a bajar marcadamente. En los últimos 4 años el desempleo en el sector se ha reducido hasta alcanzar uno de los más bajos niveles históricamente registrados y ello se ha traducido en un aumento importante de los niveles promedio de remuneraciones del sector.

- 4) Los sistemas de seguridad social contemplan el pago de subsidios de cesantía y los trabajadores de la construcción han visto aminorados los efectos del desempleo en alguna medida, gracias a dicho subsidio.
- 5) Breve reseña del régimen de seguridad social de los trabajadores de la construcción.

Los sistemas de seguridad social están centrados en la cobertura de las contingencias que pueden afectar a los trabajadores por causa de ancianidad, invalidez, muerte y enfermedad. Esta última puede ser de carácter profesional o simple enfermedad.

Desde 1981 está en vigencia un nuevo sistema de pensiones por ancianidad y un sistema de seguro para contingencias de invalidez o muerte, que se basa en la capitalización individual. Dicho sistema atiende acerca de dos millones y medio de personas que representan una proporción mayoritaria de la fuerza de trabajo. Alrededor de 500 mil trabajadores se encuentran adscritos a las instituciones previsionales existentes con anterioridad a la reforma.

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

Para la cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales existe un sistema de seguro financiado con una cotización de cargo de los empleadores. Ello permite financiar la atención médica, la rehabilitación de los afectados y el pago de subsidios y pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los sectores empresariales privados han organizado entidades para la administración directa de este seguro, una de las cuales fue creada por la Cámara Chilena de la Construcción en 1966, la cual cuenta con 500 mil trabajadores afiliados, de los cuales alrededor de 100 mil pertenecen a la actividad directa de la construcción.

La legislación chilena de seguridad social contempla el pago de subsidios por incapacidad laboral (ausencias debidas a enfermedades o accidentes no relacionados directamente con el trabajo), la atención médica gratuita para los trabajadores que tienen una remuneración de hasta el equivalente de 100 dólares, y de carácter pagado en una proporción siempre minoritaria, para aquellos trabajadores de remuneraciones más elevadas.

Los trabajadores reciben de parte del Estado un beneficio adicional que consiste en el pago de una asignación familiar por cada persona que vive a sus expensas y que reúne los requisitos establecidos por la ley (hijos, conyuge, padres ancianos sin otros ingresos).

#### IV.- LA ACCION SOCIAL QUE REALIZA LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION Y LAS ENTIDADES CREADAS POR ELLA.-

La Cámara Chilena de la Construcción a lo largo de su existencia ha creado diversas entidades que tienen por objeto la prestación de beneficios de carácter social a los trabajadores del sector. Algunas de ellas abarcan en su acción a trabajadores de otras ramas de la producción. A continuación se entrega una síntesis de lo que ellas son y los campos que cubren. Una información más completa está contenida en el folleto titulado "Doce Entidades Unidas para servir. Intengrando La Red Social Privada más grande del país", que ha sido entregado a los señores Delegados.

- a) Caja de Compensación de Los Andes. Administra diversos subsidios financiados por el Estado (asignaciones familiares, subsidio de incapacidad laboral y de cesantía) y entrega además otros beneficios financiados con sus propios recursos. Cuenta con 327.000 trabajadores afiliados.
- b) Mutual de Seguridad. Administra el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Atiende a 535.000 trabajadores de todo Chile.
- c) Administradora de Fondos de Pensiones HABITAT. Opera en el nuevo sistema de pensiones y cuenta con 450 mil trabajadores afiliados.
- d) Corporación de Capacitación de la Construcción. Actúa en el área de la capacitación ocupacional y su acción incluye tanto a trabajadores de la construcción como de otras ramas de la actividad económica.
- e) Servicio Médico. Originalmente fue creado para atender las necesidades médicas y dentales del sector de ingresos medios y altos de los trabajadores de las empresas constructoras. Actualmente ha extendido su campo de acción a la atención dental para trabajadores de bajos ingresos y sus respectivas familias.
- f) Corporación Habitacional. Este organismo tiene por objeto prestar asesoría y asistencia técnica a los trabajadores que desean acceder a la vivienda propia.
- g) Corporación Educacional. Ha sido creada para administrar, por delegación del Estado, establecimientos de enseñanza técnico-profesional del área de la construcción.

---

**Y ACCION SOCIAL - CHILE**

---

- h) Fundación de Asistencia Social de la Construcción. Esta entidad tiene por objeto principal otorgar ayuda y orientación a los trabajadores desempleados y asistencia social a los trabajadores activos del sector construcción.
- i) Institución de Servicios de Salud "Instituto de Salud Previsional CONSALUD". Esta entidad, creada de acuerdo con una ley que delega responsabilidades en el área de la salud a la empresa privada, administra la cotización legal de un 7% sobre las remuneraciones con fines de salud. En un plazo muy breve ha logrado ocupar el primer lugar entre sus congéneres y tiene más de 300 mil beneficiarios. Entrega servicios médicos y dentales y está desarrollando un importante programa de habilitación de infraestructura de servicios.
- j) Corporación Deportiva. Ofrece servicios a las Empresas socias de la Cámara en el área del deporte y la recreación, para lo cual dispone de instalaciones propias y cuenta con acceso a múltiples centros de esparcimiento de propiedad de terceros.

Las entidades antes mencionadas y otras que complementan su acción, actúan coordinadas a través de un Consejo de Acción Social de la Construcción que encabeza el Presidente de la Cámara. Puede decirse fundadamente que la acción que se desarrolla por estas organizaciones favorece aproximadamente a dos millones de personas, considerando a los trabajadores y sus cargas familiares.

I N D I C E

	PAGINAS
Cámara Chilena de la Construcción	4.14
Caja de Compensación de Los Andes	4.15
Servicio Médico de la Cámara Chilena de la Construcción	4.17
Mutual de Seguridad C.CH.C.	4.19
Corporación de Capacitación de la Construcción	4.20
Corporación Habitacional	4.21
Corporación Deportiva de la Construcción, CORDEP	4.22
A.F.P. Habitat S.A.	4.23
Corporación Educacional de la Construcción	4.24
Isapre Consalud	4.25
Compañía de Seguros de Vida La Construcción S.A.	4.27
Fundación de Asistencia Social	4.28

**CAMARA CHILENA  
DE LA  
CONSTRUCCION**

La Cámara Chilena de la Construcción fue creada en 1951 por un grupo de empresarios y profesionales representantes de la actividad privada de la construcción.

Desde su concepción inicial nació como una institución gremial de carácter nacional, con una especial vocación de servicio a la comunidad. El ingreso a ella de socios de distintos lugares constituyó el germen de nuevas actividades en las provincias.

La meta de llegar a cubrir todo el territorio nacional ha sido ampliamente superada para formar conciencia de que la actividad de la construcción es elemento insustituible de progreso y bienestar para el país.

Con la inquietud creadora, propia del constructor, aplicada a la acción social y ocupando siempre un lugar preferente dentro de sus múltiples quehaceres, la Cámara fue formando, en el correr del tiempo, entidades que se adelantaron muchas veces a la legislación social, y es así como se crearon las Entidades que están contenidas en este manual.

**CONSEJO DE ACCION SOCIAL**

El éxito alcanzado en ese campo, cuando existían en 1976 cinco Entidades nacidas de la Cámara, la movió a coordinar las acciones de aquéllas formando un Consejo de alto nivel integrado por los directivos y ejecutivos de cúpula de esas instituciones.

De ese Consejo de Acción Social fueron naciendo, con efecto multiplicador, otras nuevas instituciones, empleando siempre la creatividad, el espíritu social y la máxima eficiencia.

Con orgullo podemos decir que hoy son 12 Entidades y que unidas constituyen la Mayor Red Social Privada del País, con una cobertura territorial muy amplia, que se puede observar en el mapa de la contraportada.

Este manual tiene por objeto señalar muy escuetamente los servicios y beneficios que ellas otorgan, sistemas de financiamiento y requisitos de ingreso.

**CAJA DE  
COMPENSACION  
DE LOS ANDES**

La Caja de Compensación de Los Andes, persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, es regida por el D.F.L. N° 42 de julio de 1978. Su objetivo es la administración de prestaciones de seguridad social.

Es una entida privada de previsión social, supervigilada por la Superintendencia de Seguridad Social.

**COTIZACIONES**

La afiliación y permanencia en la Caja de Compensación de Los Andes no significa costo adicional para el trabajador ni para la empresa.

**TRAMITES PARA AFILIARSE**

Para ingresar a la Caja de Compensación, la ley dispone que la mayoría de los trabajadores de una empresa (50% más uno) debe estar de acuerdo en ello.

El hecho de que los trabajadores puedan, posteriormente, desafiliarse de una Caja de Compensación e ingresar a otra, obliga a estas entidades de previsión a prestar una eficiente atención y a competir entre sí, mediante el otorgamiento de mayores y mejores prestaciones adicionales.

**PRESTACIONES**

La Caja de Compensación de Los Andes otorga dos tipos de prestaciones:

- Las de carácter legal; y,
- Las adicionales, cuyo financiamiento proviene de los recursos propios de la Institución.

**1.- Prestaciones Legales:**

En virtud de diversas disposiciones legales, la Caja otorga a sus afiliados, en forma ágil y expedita, las siguientes prestaciones:

- Asignación familiar;
- Subsidio por incapacidad laboral;
- Subsidio de cesantía.

**2.- Prestaciones Adicionales Económicas:  
(Marzo - 1988)**

1. Asignación de nupcialidad.....	\$ 4.500
2. Asignación de natalidad.....	3.150
3. Subsidio fallecimiento-trabajador.....	23.700
4. Subsidio fallecimiento-carga familiar.....	14.200

**APOYO A LA EDUCACION Y CAPACITACION**

5. Asignación matrícula universitaria (carga)...	3.580
6. Asignación matrícula universitaria (trabajador)	4.100
7. Beca estudios universitarios.....	24.000
8. Beca enseñanza técnica.....	18.000
9. Beca enseñanza media.....	12.000

**CREDITO SOCIAL:**

- 10. Préstamos sin límite máximo
- 11. Seguro de desgravamen (100% saldo crédito).
- 12. Créditos complementarios para vivienda.

**3.- Otras Prestaciones Adicionales:**

13. Centros culturales artísticos, 14. Piscinas, 15. Gimnasios, 16. Clubes de Campo (Convenio con CORDEP), 17. Centros Campestres (V Región y X Región), 18. Campos deportivos (Convenio con CORDEP), 19. Servicios Habitacionales (Convenio con la Corporación Habitacional de la C.CH.C.), 20. Programa de Alimentación y Nutrición P.A.N., 21. Servicio Atención Dental (Convenio con el Servicio Médico de la C.CH.C.), 22. Orientación Previsional.

**SERVICIO MEDICO  
DE LA CAMARA CHILENA  
DE LA CONSTRUCCION**

**OBJETIVO:**

Institución creada en 1961 como corporación de derecho privado, sin fines de lucro y mutualista, fundamenta su vigencia y sostenido crecimiento por constituir una económica alternativa para completar el financiamiento de los gastos en que deben incurrir sus adherentes y respectivas cargas familiares.

**COTIZACIONES:**

La cotización mensual al Servicio es un 3.17% de la renta de cada adherente, siendo dos tercios de cargo del empleador y sólo uno de cargo del trabajador. El carácter mutualista se expresa en que, aún cuando las cotizaciones son proporcionales a las rentas, los derechos y beneficios son parejos para todos: adherentes y sus cargas familiares.

**BENEFICIOS:**

Los beneficios que otorga son adicionales y complementarios a los de ISAPRES, FONASA, Servicios de bienestar u otros sistemas, y cubren, además de todas las prestaciones médicas contenidas en el Arancel FONASA, atención dental completa, anteojos ópticos y de contacto, aparatos ortopédicos, medicamentos, tratamientos psicológicos, audifonos y otros conceptos.

Entre estos cabe destacar la Orden de Hospitalización que permite ingresar a una Clínica u Hospital en convenio sin garantía adicional; la posibilidad de inscribir como cargas especiales a los padres y cónyuges cuando estos no son carga familiar por percibir renta propia; en caso de cesantía o cambio de empresa no adherente continuar asociado al Servicio Médico en carácter de adherente temporal por largos períodos renovables.

**CENTROS MEDICOS:**

El Servicio Médico posee centros de atención médico-dental para adultos y niños y a tarifas muy convenientes— en Santiago, Concepción y Valparaíso, donde trabajan más de 200 profesionales de todas las especialidades en 22 consultas médicas, 32 clínicas dentales, Radiología, Laboratorio Clínico, Kinesiología y Fisioterapia.

Los adherentes del Servicio también pueden atenderse en las Clínicas dentales y médicas de la Isapre Consalud, hoy en Arica, Iquique, Santiago, Rancagua, Chillán, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas, además de La Florida y Maipú en la Región Metropolitana.

**OTROS BENEFICIOS:**

Aquellos adherentes del Servicio Médico que simultáneamente están afiliados a ISAPRE Consalud, pueden optar al Plan Complemento, el que les permite recibir las bonificaciones de ambas Instituciones en un solo y expedito acto administrativo.

Pensando en aquellos trabajadores de bajos ingresos que no pueden acceder al Servicio, éste creó la Clínica Dental Bulnes, que otorga atención dental a precios muy convenientes. El aporte mensual de la empresa es un 1% de un Ingreso Mínimo por sí mismo y por cada una de sus cargas familiares. A junio de 1988,

esto equivale a \$ 140 y \$ 20 respectivamente.

**Informaciones:**

Para mayores informaciones diríjase a nuestro Servicio Médico ubicado en calle Quebec 415 o solicítela al teléfono 2743030, en Stgo.

**MUTUAL DE SEGURIDAD  
C.CH.C.**

La Mutual de Seguridad C.CH.C., organismo privado sin fines de lucro administrador del Seguro Obligatorio contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales establecidos por la ley 16.744, cubre actualmente (Agosto de 1988) a más de 54.000 trabajadores afiliados, pertenecientes a 11.000 empresas adherentes, y cuenta con una completa infraestructura de salud, la mayor de su tipo en Chile, para otorgar las prestaciones médicas y asistenciales que establece la ley.

La Institución posee, a lo largo del país, hospitales, clínicas, instalaciones y recursos en las especialidades médicas, unidades de apoyo clínico y quirúrgico necesarios para asegurar una atención integral al paciente. Estas están disponibles las 24 horas, todos los días del año, para sus trabajadores afiliados y empresas adherentes.

Para hacer uso de estos medios y recursos, una empresa sólo debe denunciar la ocurrencia del accidente del trabajo y desde ese momento la Mutual se hace cargo de todas las prestaciones que requiera el trabajador hasta su total recuperación, **sin costo adicional**.

**BENEFICIOS:**

El hecho de pertenecer a la Mutual de Seguridad permite a los trabajadores y a las empresas gozar entre otras de las siguientes ventajas:

- El trabajador accidentado obtiene atención médica completa **sin ningún costo**: consultas, interconsultas, hospitalizaciones, intervenciones quirúrgicas, exámenes especializados, radiografías, traslados, medicamentos, etc.
- Mientras dure el tratamiento médico, la Mutual para al accidentado el subsidio correspondiente más los aportes a la AFP o Caja de Previsión donde éste se encuentra afiliado. En caso de invalidez, el trabajador obtiene pensión, dependiendo del grado de incapacidad. En el evento de muerte, la viuda y sobrevivientes obtienen pensión de supervivencia.
- La Mutual concentra sus recursos en la cobertura y administración del seguro contra accidentes, lo que permite otorgar prestaciones médicas, hospitalarias y económicas con un alto nivel de eficiencia, gracias a la especialización y desarrollo que ha logrado en más de dos décadas de labor.
- Al escoger la Mutual de Seguridad, el empleador no incurre en mayores costos para la cobertura obtenida y puede lograr economías significativas, como resultado de una adecuada asesoría en prevención de riesgos y por la capacitación impartida a los trabajadores.
- Los accidentes conllevan retrasos en las faenas, exigen nuevas contrataciones para reemplazar a los trabajadores con licencia, disminuyen la productividad, etc. Asimismo, generan pérdidas directas para la empresa, las que pueden ser evitadas gracias a la asesoría en prevención.
- El menor número de accidentes y la disminución de su gravedad posibilita, en el mediano plazo, rebajar la tasa de cotización, lo que significa una economía en el costo previsional de la Ley 16.744.
- Las mejores condiciones de seguridad de la empresa atraen a los trabajadores más idóneos, evitan los conflictos laborales y contribuyen a una menor rotación del personal.

Las ventajas indicadas garantizan al empleador y a su personal el respaldo de la mejor institución de su género en Chile, propietaria de la MAYOR INFRAESTRUCTURA PRIVADA DE SALUD A LO LARGO DE CHILE.

**CORPORACION  
DE CAPACITACION  
DE LA CONSTRUCCION**

Es una de las entidades creadas por la Cámara Chilena de la Construcción, como una institución de derecho privado, sin fines de lucro. Su objetivo es orientar las acciones de capacitación de las empresas adherentes y hacer de enlace entre éstas y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Su papel es promover, planificar, organizar, coordinar y supervisar las funciones de Capacitación.

**FINANCIAMIENTO:**

La Corporación de Capacitación administra el 1% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores de las empresas adherentes, optimizando estos recursos en acciones de capacitación que respondan a las necesidades de esas empresas adherentes. **Este 1% no significa costo para la empresa, pues ella lo descuenta de los impuestos a pagar en ese ejercicio y si tuviere pérdida, el Estado le devuelve lo aportado.**

**SECTORES EMPRESARIALES QUE ATIENDE:**

Su campo de acción es principalmente la Construcción y por extensión la Minería, la Industria, Forestales, Medereros, Servicios y cualquier otra actividad económica.

**BENEFICIOS Y COBERTURA TERRITORIAL:**

La Corporación ofrece dos tipos de beneficios:

**Uno administrativo** pues representa a la Empresa ante SENCE, con lo que elimina todo el tedioso trabajo de información al Servicio: por el inicio de una acción de capacitación, por el término de una acción de capacitación, por la presentación del balance anual de capacitación con el cual la Empresa obtiene la autorización de ocupar el incentivo tributario.

A su vez representa a SENCE frente a la Empresa, pues es la Corporación quien debe: informar del inicio y término de una acción de capacitación; y certificar los aportes mensuales que se le haya efectuado para ocuparlos en el incentivo tributario.

**Uno técnico** pues la Corporación, se desempeña como un Departamento de Capacitación por cuanto ayuda a su adherente a: detectar las necesidades de capacitación; formula el programa anual de capacitación; contrato en nombre del adherente los Cursos o Seminarios que solucionan sus necesidades de programa y puntuales; supervigila la calidad de los cursos y realiza su evaluación posterior.

En diciembre de 1987 tenía 266 empresas adherentes, con 28.542 trabajadores beneficiarios de los cuales 5.215 recibieron entrenamiento durante el año. Estos trabajadores recibieron su entrenamiento en las Regiones donde trabajan porque la Corporación tiene capacidad para actuar en cualquier lugar del país, donde las empresas lo requieran.

**COMO SE SOLICITAN LOS SERVICIOS:**

Por teléfono, o por contacto directo entre una persona responsable de la Empresa y un Técnico de la Corporación.

Hay oficinas Regionales en;

V Región

VIII Región

IX Región

XII Región, y en cualquier oficina de la Red Social de la Cámara si no tenemos representación oficial.

**"CORPORACION  
HABITACIONAL"**

Es una institución de la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción, que nació el año 1976, con el objeto de orientar y solucionar el problema de vivienda de los trabajadores, cooperativas y grupos organizados.

Las principales iniciativas que desarrolla la Corporación Habitacional se vinculan principalmente a programas de ahorro, asistencia técnica y administrativa, postulación a los subsidios y finalmente a desarrollo de programas habitacionales y compras de viviendas.

Hasta 1987, son ya más de 5.000 familias a nivel nacional las que han logrado materializar el sueño de la "Casa Propia", de las cuales más de 2.000 corresponden a Programas Habitacionales propios.

Los servicios otorgados por la Corporación son los siguientes:

**ASESORIA:**

- Información, principalmente a nivel de grupos, sobre los distintos sistemas de subsidios y servicios otorgados por la Corporación.
- Análisis y clasificación de los interesados, en términos de vivienda, nivel de renta, capacidad y nivel de ahorro.
- Apertura y administración de libretas de ahorro para la vivienda, es decir, captación de ahorros y depósitos en las distintas instituciones financieras.

**POSTULACION A SUBSIDIO:**

- Información respecto a requerimientos para la postulación, tanto en ahorro como documentos.
- Recolección de antecedentes del postulante en Institución Financiera y Serviu.
- Confección de antecedentes de postulación y entrega de éstos al Serviu.

**VIVIENDA:**

- Programas propios.
- Programas asesorados por la Corporación.
- Compras de viviendas.

**COSTOS DE LOS SERVICIOS**

Las empresas pueden afiliarse como adherentes y les cuesta 0.85% de la planilla de remuneraciones. En este caso la atención de sus trabajadores, que pasan a ser beneficiarios, es gratuita.

Las empresas también pueden celebrar convenios específicos con lo que se determina en dicho instrumento los costos.

Los trabajadores que no trabajan en empresas adherentes se denominan asociados y cancelan directamente los servicios conforme a un sistema de tarifas que tienen definido el costo para cada servicio.

**TRAMITES Y REQUISITOS DE INGRESO.**

Toda empresa o trabajador que desee o recibir los servicios de la Corporación debe dirigirse a sus oficinas a lo largo del país donde recibirá la orientación adecuada.

**CORPORACION  
DEPORTIVA  
DE LA CONSTRUCCION,  
CORDEP**

Con el propósito de fomentar y apoyar el desarrollo de actividades deportivas, de educación física, recreativas y de capacitación en general, como instrumento importante de la salud, la Cámara Chilena de la Construcción pensó en el desarrollo personal y en la promoción de valores individuales y sociales fundando para ello en 1979 "La Corporación Deportiva, CORDEP".

**LA CORDEP PROPORCIONA A LAS EMPRESAS:**

1. Derecho a participar en un calendario anual de actividades deportivas, recreativas y de capacitación para los trabajadores y familiares de las distintas entidades de la Cámara.
2. Cuenta con infraestructura propias para practicar deportes (Estadio).
3. Se puede ingresar como socio al Club de Campo Las Condes y Club Deportivo Las Vizcachas, a menor costo.
4. Organiza fiesta de Navidad para todas las entidades de la Cámara Chilena de la Construcción.
5. Promueve cursos de capacitación en las áreas de su especialidad y complementación cultural.
6. Asesora a las Empresas en organización de eventos deportivos, recreativos y culturales.
7. Administración, construcción y mantenimiento de recintos deportivos.
8. Fomenta y desarrolla programas de vacaciones para grupos familiares, jóvenes y niños (verano e invierno).

**REQUISITOS DE INGRESO A CORDEP.**

**COTIZACIONES.**

1. El ingreso a CORDEP se efectúa mediante una solicitud firmada por el representante legal y ratificada por un convenio aprobado por el Consejo de Administración.
2. Las cotizaciones mensuales son pagadas directamente por la empresa, de acuerdo al número de trabajadores (de 5 a 20 UF.).
3. La cuota de incorporación es de 1 U.F. para las empresas con hasta 80 trabajadores y de 3 U.F. para los restantes. Las Empresas también pueden solicitar cuotas extraordinarias para darles beneficios adicionales a sus trabajadores. Los beneficiarios no cancelan cuotas mensuales.
4. Para que una empresa pueda afiliarse a CORDEP debe ser adherente a una Institución integrante del Consejo de Acción Social o desarrollar actividades que lo habiliten pertenecer a la Cámara Chilena de la Construcción.

**ADMINISTRADORA DE  
FONDOS DE PENSIONES  
HABITAT S.A.**

AFP Habitat fue creada por iniciativa de la Cámara Chilena de la Construcción, con el objeto de complementar los servicios previsionales que venían otorgando las seis instituciones que conformaban el Consejo de Acción Social a esa fecha.

Junto a los objetivos determinados por el D.L. 3.500, que son administrar un Fondo de Pensiones y otorgar pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, conforme a la ley; la Cámara Chilena de la Construcción definió otros objetivos que orientan su labor y que dicen relación con servir con sobriedad al desarrollo y consolidación del nuevo sistema de pensiones, garantizando al mismo tiempo a sus afiliados el mejor servicio y la mayor estabilidad, a través de una política de bajas comisiones y de una administración eficiente de los fondos, lo que ha permitido que sus afiliados obtengan una rentabilidad superior al promedio del sistema.

#### **RESULTADOS OBTENIDOS**

Dichos objetivos y una cuidadosa administración, han llevado a Habitat a ubicarse en el tercer lugar en el sistema. A junio de 1988, administra un Fondo de Pensiones superior a 125 mil millones de pesos y cuenta con más de 440.000 afiliados, los que son atendidos en las 20 oficinas establecidas en las principales ciudades del país.

Su gran crecimiento le permitió disponer de la primera red de computación en línea de cobertura nacional del sistema previsional, lo que se tradujo en un servicio similar en cuanto a calidad, información y oportunidad desde Arica a Punta Arenas.

También, estableció el primer servicio de asesoría médica a los afiliados que optan por la pensión de invalidez, el servicio de consultas a empresas mediante el uso de computadores portátiles y el servicio de atención telefónica de consultas previsionales.

La constante preocupación por sus afiliados, se refleja hoy en el uso de equipamiento especialmente diseñado para el manejo de la cuenta de ahorro voluntario y en los servicios que se han desarrollado, tales como la consulta telefónica de saldos utilizando clave secreta y el retiro de fondos en forma expedita.

#### **MENOR COSTO PREVISIONAL**

De acuerdo al objetivo fijado por la Cámara Chilena de la Construcción, Habitat se sitúa como la AFP de menor costo previsional, con la siguiente estructura de comisiones, vigente a partir de octubre de 1988:

- Comisión fija por cotización	\$ 116 mensuales
- Comisión porcentual por cotización (sobre remuneración imponible)	
- Afiliados dependientes	3,3 %
- Afiliados independientes	3,1 %
- Afiliados sin derecho a aporte adicional	1,4 %

AFP Habitat no cobra comisiones por otros conceptos.

**CORPORACION  
EDUCACIONAL DE LA  
CONSTRUCCION**

La Corporación Educacional de la Construcción es una institución sin fines de lucro creada en octubre de 1981.

Esta institución tiene dos objetivos principales que cumplir: EDUCACIONAL y LABORAL.

**OBJETIVO EDUCACIONAL**

Se logra mediante la formación de jóvenes como trabajadores altamente calificados, los cuales al egresar reciben de parte del Ministerio de Educación el título de Técnico en Construcción, en alguna de las siguientes especialidades: Construcción Habitacional, Instalaciones Sanitarias, Construcciones Metálicas, Instalaciones Eléctricas, Construcciones de Interiores, Aire Acondicionado y Máquinas y Herramientas, Diseño y Construcción de Muebles.

Actualmente se administran cinco Liceos industriales y uno Científico Humanista con una matrícula de 4.500 alumnos.

Para desarrollar todas las actividades educacionales, la Corporación recibe del Ministerio de Educación una subvención escolar.

**LOS ALUMNOS RECIBEN LOS SIGUIENTES BENEFICIOS**

- Educación Media gratuita durante cuatro años. (La matrícula tiene un costo de \$ 950 anuales para quienes estén en condiciones de pagarlos).
- Desayuno al 90% de los matriculados. Consiste en un vaso de leche con sabor y un pan.
- Aquellos más necesitados reciben colación diaria en los casinos de los Liceos.
- El 100% de los alumnos de Santiago y Concepción reciben atención dental con un arancel equivalente a un 25% del normal.
- Los Alumnos son incorporados a las empresas para ejercer sus prácticas profesionales.

**A LAS EMPRESAS E INDUSTRIAS DE LA CONSTRUCCION SE OFRECE:**

- Prioridad de ingresos a los hijos de los trabajadores.
- Adecuación de los Planes y Programas a las necesidades propias del Sector.
- Jóvenes Técnicos egresados de Cuarto Año Medio.
- Confección de elementos prefabricados en los Talleres.

**OBJETIVO LABORAL**

Se lleva a cabo mediante el desarrollo de Cursos de Capacitación Ocupacional, especialmente en el área de la Construcción, a trabajadores activos, cesantes o que buscan trabajo por primera vez. Estos cursos son gratuitos para la Empresa y el Trabajador.

Los Cursos se desarrollan en las obras o bien en los Liceos de la Construcción.

**INFORMACIONES Y MAYORES ANTECEDENTES**

Dirigirse a las oficinas de la Corporación Educacional.

**ISAPRE CONSALUD**

Consalud fue creada por la Cámara de la Construcción, iniciando sus actividades en enero de 1984, como Corporación de Derecho Privado sin fines de lucro, característica que le ha permitido optimizar el uso de la cotización legal de salud.

Al igual que las otras entidades de la Cámara Chilena de la Construcción, está orientada por un espíritu de austeridad, lo que le ha permitido generar excedentes que reinvierte para aumentar la capacidad de atención de sus afiliados y cargas familiares.

En su afán de servicio, la Isapre está presente con una moderna infraestructura para entregar atención Médico-Dental del más alto nivel a los beneficiarios de todo el país. Para ello, cuenta con Centros Médicos-Dentales dotados de instrumental y equipos de la más avanzada tecnología a lo cual se suma un calificado cuerpo de profesionales y auxiliares.

La renta mínima que debe ganar un trabajador sin cargas para poder ingresar a Isapre Consalud es de \$ 43.000. La cotización de salud, equivalente al 7% de la remuneración mensual de cada trabajador, le permite acceder a un ventajoso plan de salud que incluye las siguientes prestaciones y beneficios:

**a) PRESTACIONES LEGALES MINIMAS:****- Examen de Medicina Preventiva:**

Los beneficiarios tendrán derecho al examen de salud establecido en el artículo 8° Letra a) de la Ley N° 18.469 y el reglamento de los artículos 28 y siguientes del Decreto Supremo N° 369 del Ministerio de Salud de 1985.

**- Medicina Curativa:**

Consalud otorga a sus beneficiarios las atenciones de medicina curativa, aplicando para estos efectos la cobertura de prestaciones y la valorización contenidas en el Arancel Referencial de prestaciones Isapre Consalud.

La Isapre bonificará el valor de las prestaciones de Medicina Curativa que reciban los beneficiarios, de acuerdo con el porcentaje convenido en el respectivo contrato, el cual dependerá de la remuneración imponible del afiliado y de la composición y características de su grupo familiar.

**- Subsidio por Incapacidad Laboral:**

La Isapre pagará los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores afiliados, en la forma, condiciones y por el monto establecido en el D.F.L. N° 44 de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Los subsidios por reposo maternal serán otorgados por la Isapre de acuerdo a las normas del texto legal antes citado y a las de la Ley N° 18.418 y su reglamento.

**b) PRESTACIONES ADICIONALES:**

- La Isapre proporciona atención dental sólo en sus clínicas propias, a todos los beneficiarios de Consalud y bonifica prestaciones a los afiliados que hayan suscrito un plan que incluya bonificación dental, aplicando para ello el porcentaje convenido en el contrato sobre el Arancel Unico de Prestaciones Dentales.

Esta atención contempla prestaciones en las siguientes especialidades:

1. Operatoria
2. Odontopediatría
3. Ortodoncia
4. Prótesis
5. Endodoncia,
6. Periodoncia
7. Cirugía
8. Radiología.

- **Atención Médica Ambulatoria** en sus propios centros médicos a lo largo del país, donde se ofrece atención en:

1. Medicina Interna 2. Gineco-obstetricia 3. Pediatría 4. Laboratorio clínico  
5. Enfermería.

- Planes especiales según características de las empresas afiliadas.

**c) OTROS BENEFICIOS**

- Libre elección, Cotizaciones en pesos, Convenios Médicos que cubren todas las especialidades, con clínicas, hospitales, centros médicos, laboratorios y centros de diagnóstico.

Cobertura nacional desde Arica a Punta Arenas, como se observa en el mapa de la contraportada.

**COMPAÑIA  
DE SEGUROS DE VIDA  
LA CONSTRUCCION S.A.**

Fue constituida en agosto de 1985, con el objeto de complementar los servicios previsionales que otorgan las entidades que conforman la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción.

Los principales seguros que ofrece la Compañía son los siguientes:

**- SEGURO DE FINANCIAMIENTO DE APOORTE ADICIONAL CON ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES**

De acuerdo a lo establecido en el D.L. 3500 que regula el sistema de pensiones, las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar con una Compañía de Seguros, una póliza destinada a complementar el financiamiento de las pensiones causadas por la invalidez o muerte de un afiliado.

El aporte adicional que tiene que cubrir la Compañía Aseguradora, corresponde a la diferencia que se produce entre la suma del valor presente de las pensiones de invalidez o de sobrevivencia que se originan por el siniestro y el saldo mantenido por el afiliado en la cuenta individual.

**- SEGURO DE RENTA VITALICIA PREVISIONAL**

La compañía ofrece a los afiliados al nuevo sistema previsional que cumplen los requisitos para pensionarse de vejez o de invalidez y para los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, rentas vitalicias en la modalidad de pago inmediato, a través del cual la pensión vitalicia contratada se hace efectiva desde el momento de firmar la respectiva póliza.

Adicionalmente, la Compañía ofrece rentas vitalicias diferidas, las que en combinación con la renta temporal en la Administradora en que se encuentra incorporado el afiliado, se hacen efectivas después de transcurrido el período convenido con el asegurado para el inicio del pago de la pensión.

Asimismo, para los afiliados que aún no cumplen la edad mínima para jubilarse por vejez, la Compañía otorga la posibilidad de pensionarse a través de la opción de renta vitalicia anticipada.

**- SEGUROS COLECTIVOS Y DESGRAVAMEN**

Los seguros colectivos están dirigidos a empresas o agrupaciones de personas asociadas con un propósito distinto de la suscripción misma del seguro.

Es más fácil de contratar, es de menor costo que un seguro individual y contempla cláusulas adicionales, tales como doble indemnización por muerte accidental, pago anticipado del capital asegurado en caso de invalidez total y permanente, e indemnizaciones por invalidez total o parcial permanente en caso de accidente. La póliza se ofrece en diversas modalidades que se adecúan a las necesidades particulares de cada grupo.

En la cobertura de desgravamen, la Compañía cubre en caso de fallecimiento, el 100% del saldo insoluto de la deuda contraída por el trabajador con la institución que le otorgó el crédito.

### FUNDACION DE ASISTENCIA SOCIAL

Es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada por la Cámara Chilena de la Construcción para realizar programas de acción social en beneficio exclusivo de los trabajadores relacionados con la construcción. Nació en forma de Comisión Social, en respuesta al problema de la cesantía que afectaba a los trabajadores de la construcción a fines de 1982, en plena recesión de la actividad económica y en un momento crítico para la construcción.

Después de tres años de intensa labor en beneficio de los cesantes, la Comisión ha pasado a convertirse en la FUNDACION DE ASISTENCIA SOCIAL, DS. N° 501 del Ministerio de Justicia del 25 de julio de 1986. Cuenta con la colaboración de más de 70 empresas y 3.500 trabajadores activos.

#### COMPROMISO EMPRESARIAL Y LABORAL

Los empresarios y trabajadores de la construcción pueden comprometerse en las tareas sociales de la Fundación, tareas que son urgentes, incorporándose como **adherentes** de la Institución.

Los empresarios, contribuyendo con un aporte trimestral, de acuerdo a la dotación de los trabajadores de su empresa: Por ejemplo, para empresas pequeñas y medianas, con dotación de 50 a 400 trabajadores por empresa, el trimestre fluctúa entre 1,75 UF y 14 UF respectivamente.

Los trabajadores activos, contribuyendo con un aporte voluntario mensual de \$ 100 que se descuenta por planilla por la empresa.

#### ASISTENCIA SOCIAL A TRABAJADORES CESANTES

Los programas asistenciales están destinados a los trabajadores cesantes de la construcción.

El compromiso empresarial y laboral de los adherentes permite que la atención sea **gratuita** e incluya, según el caso, ayuda material y asistencial.

Entre los programas específicos que benefician a los cesantes figuran los siguientes:

ATENCION INDIVIDUAL, GRUPO TRABAJADORES Y CONYUGES, ALIMENTACION MINIMA, MOVILIZACION, AYUDA ASISTENCIAL, ROPERO DEL TRABAJADOR, BANCO DE REMEDIOS, MATERIALES DE CONSTRUCCION, UBICACION LABORAL, TALLERES DE RELACION FAMILIAR, CAPACITACION, RECREACION Y CULTURA.

#### SERVICIO SOCIAL A TRABAJADORES ACTIVOS

La prestación de servicio social se realiza a solicitud de las empresas adherentes de la Fundación, quienes pagan por la atención de sus trabajadores.

El costo por hora de atención, según la modalidad del trabajo ofrecido por la Institución, alcanza a \$ 1.000 para el segundo trimestre de 1988, y se reajusta trimestralmente según IPC. Se estima que la atención social para una empresa con una dotación de 120 trabajadores requiere aproximadamente de 30 horas mensuales.

Los programas de desarrollo social que se realizan tiene por objeto posibilitar el cumplimiento del rol social del empresario, contribuir al mejor clima laboral de la empresa, y a la mejor calidad de vida de los trabajadores. En estos programas se proponen alternativas de acción social que respondan a la realidad detectada, a los requerimientos de la empresa y a los recursos disponibles.

Entre otras, se abordan las siguientes áreas que apoyan y complementan la labor de las Instituciones que conforman el Consejo de Acción Social de la Construcción:

PREVISION  
NUTRICION  
SALUD  
VIVIENDA

CAPACITACION  
EDUCACION  
RECREACION  
FAMILIA

# CONSEJO DE ACCION SOCIAL

DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION  
La Mayor Red Social Privada de Chile



## PRESENCIA NACIONAL

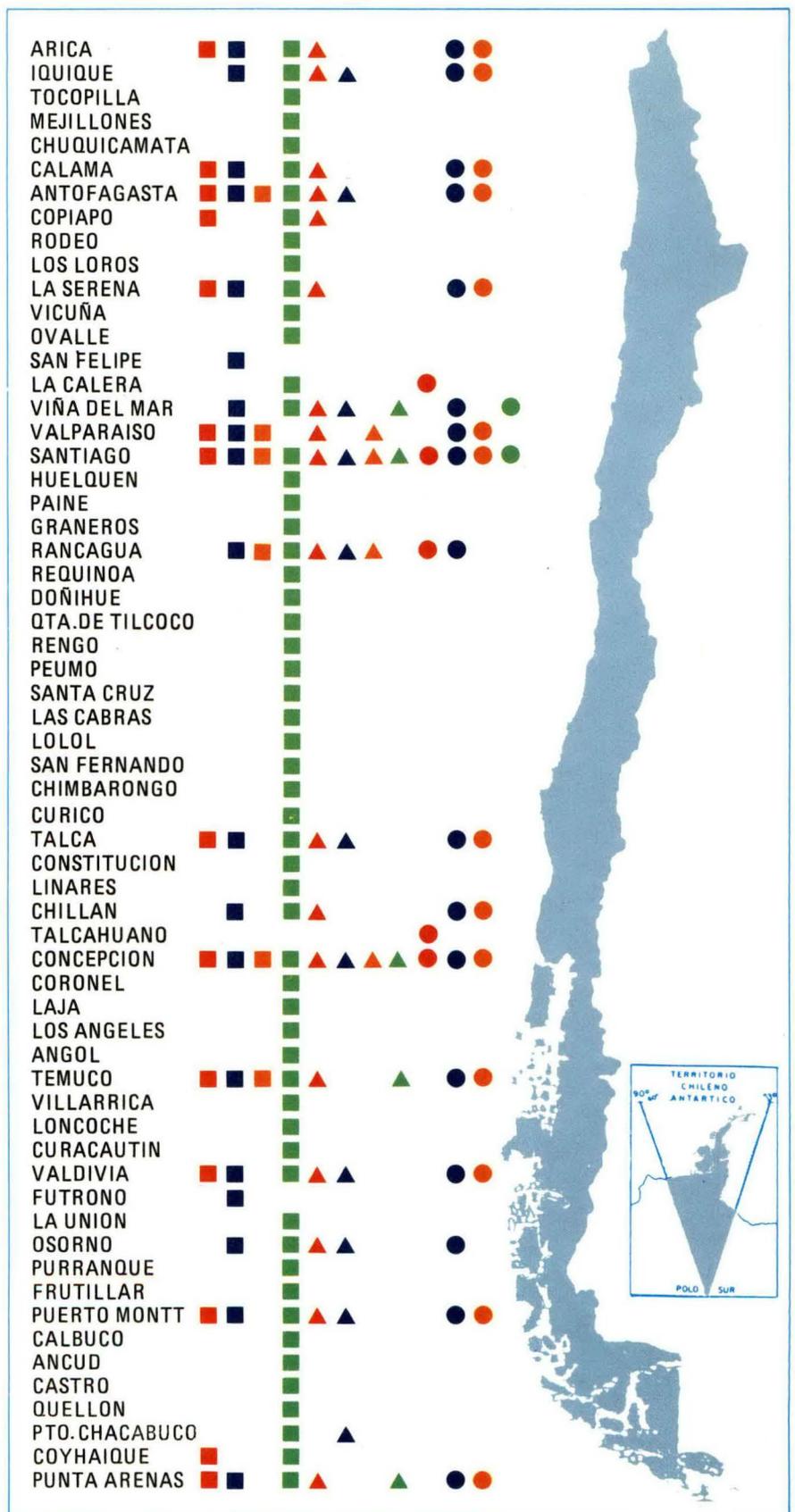
Impresiona ver en el mapa de nuestro país la presencia que tienen las 12 ENTIDADES UNIDAS PARA SERVIR que integran el Consejo de Acción Social de la CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION.

El grabado que ilustra esta página es una buena demostración de lo que afirmamos. Se podría decir que no existe en nuestro territorio algún punto de importancia donde nuestras Entidades no estén presentes.

Es otra dimensión de nuestra actividad creadora.

"12 Entidades Unidas para Servir"

CAMARA	■
CAJA DE COMPENSACION	■
SERVICIO MEDICO	■
MUTUAL DE SEGURIDAD	■
A.F.P. HABITAT S.A.	▲
CORP. HABITACIONAL	▲
CORP. DEPORTIVA	▲
CORP. DE CAPACITACION	▲
CORP. EDUCACIONAL	●
ISAPRE CONSALUD	●
CIA. DE SEGUROS DE VIDA	●
FUND. DE ASISTENCIA SOCIAL	●



**PRIVATIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE**  
**La Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción**  
**y su participación en este proceso.**

**I. El Antiguo Sistema de Seguridad Social: 1924 - 1980.**

En 1924 Chile, adoptando modelos implantados en Europa, estructuró un Sistema de Seguridad Social, el primero en América Latina, organizado en base a instituciones semipúblicas con fuerte control estatal, denominadas "Cajas de Previsión", las que recaudaban las cotizaciones que por ley debían hacer los empleadores y sus trabajadores para financiar las pensiones, indemnizaciones, subsidios por desempleo, asignaciones familiares, medicina preventiva y curativa y subsidios por enfermedad.

Este Sistema, conformado por más de 35 Cajas de Previsión, alcanzó una cobertura del 75% de la fuerza de trabajo del país, siendo obligatoria la afiliación para los trabajadores dependientes.

Las cotizaciones, que representaban el 50% de los salarios pagados, se destinaban en su mayor parte al otorgamiento de beneficios, no acumulándose reservas, lo que definió como "de reparto" al esquema de financiamiento de la seguridad social chilena.

Numerosos factores, algunos propios del Sistema y otros derivados de desequilibrios básicos que caracterizaban a nuestra economía, incidieron en que éste no cumpliera con el objetivo de proteger suficientemente a los trabajadores de las contingencias sociales que los pudieran afectar.

En efecto, la inexistencia de una relación entre aportes y beneficios y la facultad del poder político para definir quién se beneficiaba y en cuánto, configuró una fuente de poder discrecional que generaba presiones sobre las Cajas de Previsión, lo que derivó en un creciente desfinanciamiento de éstas, que se cubría mediante aportes estatales y aumentos en las tasas de cotización. Es así como el Sistema arrojaba en 1976, un déficit anual presupuestario de US\$ 300 millones, cifra que, sólo por concepto de pensiones, se proyectaba en US\$ 2.000 millones anuales para fines de la década del 90.

Por otra parte, la seguridad social representaba para el país un costo del 20% del ingreso nacional, generando un bajo nivel de ahorro financiero que, al aplicarse en proyectos de escasa o nula rentabilidad social, restaba posibilidades de dinamizar el crecimiento de la economía.

Finalmente, el elevado porcentaje de cotización constituía un fuerte impuesto a la contratación de mano de obra, que se incorporaba a grandes fondos colectivos, cuya ineficiente administración condujo a importantes pérdidas financieras.

Las características negativas que adquirió en su desarrollo la previsión social, la que era anárquica y discriminatoria en cuanto a su administración, sectores protegidos y prestaciones; inadecuada en su financiamiento; desligada de la economía nacional; y, ajena a una política general de seguridad social, impulsó al actual gobierno a iniciar un proceso de reformas que se reclamaba con urgencia. Estas reformas delegaron en el sector privado gran parte de la gestión de la seguridad social, reduciendo sustancialmente las cotizaciones que significaban un impuesto al trabajo.

## **II. El Nuevo Sistema de Seguridad Social.**

Las dos prestaciones más importantes de la seguridad social y que en el caso de Chile requerían de las mayores transformaciones, corresponden a los regímenes de pensiones y de salud.

En materia de pensiones, en 1981 se establece un sistema en que el monto de éstas será el resultado de los ahorros que con tal objeto logre acumular cada trabajador en el curso de su vida laboral, para lo cual debe aportar mensualmente un 10% de sus remuneraciones. La suma de dichos aportes, con sus correspondientes reajustes e intereses, se registra en una libreta personal que permite al trabajador conocer con precisión y en todo momento el total ahorrado.

El aporte del 10% permitirá, de acuerdo a supuestos razonables, obtener una pensión de vejez cercana a las últimas remuneraciones del trabajador y quienes opten por una pensión mayor que la que generaría este ahorro

obligatorio o quieran adelantar su vigencia, pueden depositar aportes voluntarios a su cuenta individual.

Para las pensiones de invalidez y sobrevivencia el Sistema contempla una tasa adicional del orden del 3,3%, la que se ingresa a las Compañías de Seguros de Vida que administran este beneficio.

La gestión de este modelo es efectuada por instituciones privadas, constituidas como sociedades anónimas, las que al operar en un régimen de competencia y de libertad del trabajador por elegir la entidad en que depositan su ahorro previsional, aseguran eficiencia en el manejo de los recursos y en la administración.

La intervención del Estado se circunscribe, por una parte, a garantizar pensiones mínimas a los trabajadores que durante su vida activa no acumulen los fondos como para obtener una pensión suficiente y, por otra, a reglamentar las operaciones de las instituciones que administran los ahorros previsionales con el objeto de asegurar su solidez financiera, evitando los costos sociales por eventuales situaciones de insolvencia.

El número de afiliados en el país supera los tres millones de trabajadores, los que, durante los siete años de vigencia del Sistema, han acumulado en sus cuentas individuales un total de US\$ 3.100.000.000, lo que equivale al 16% del Producto Geográfico Bruto, recursos que al financiar inversiones productivas, además de permitir a los trabajadores transformarse en dueños de parte importante del capital y de los medios de producción del país, posibilita a éstos obtener mejores pensiones en el futuro. En efecto, es digno de destacar los altos niveles de rentabilidad alcanzados por las inversiones de estos fondos, los que en el período superan, en promedio, el 14,5% real anual.

En materia de salud se autorizó, en 1981, la formación de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), constituidas como sociedades anónimas o corporaciones privadas sin fines de lucro, las que pueden recaudar las cotizaciones legales obligatorias para la atención médica y hospitalaria de quienes voluntariamente opten por acogerse a este sistema privado, en reemplazo del sistema estatal de salud.

La cobertura de las ISAPRES alcanza a 1.345.000 beneficiarios, recaudando mensualmente US\$ 16.000.000 por concepto de cotizaciones.

En lo que respecta a los regímenes de carácter redistributivo, la reforma de la seguridad social se ha orientado a la racionalización de ellos, maximizando su eficiencia instrumental y su eficacia, con el objeto de canalizar los beneficios hacia los sectores de la población objetivamente más necesitados.

### III. Participación de la Cámara Chilena de la Construcción en la Seguridad Social

La Cámara, por su vocación de servicio a la comunidad, ha estado presente desde sus inicios en el campo de la seguridad social impulsando iniciativas que, en algunos casos, se adelantaron a la legislación; aportando trabajos de investigación y estudios para el perfeccionamiento de proyectos sociales; y, organizando instituciones cuya creación autorizaba la legislación respectiva.

Este espíritu creador, propio del empresario de la construcción, fue dando origen al conjunto de entidades que hoy forman la red social privada más importante del país y cuya eficiencia se ha destacado durante el proceso de privatización de la seguridad social.

Esta red beneficia a 1.800.000 personas y la integran 12 instituciones, con presencia nacional, en la que laboran 4.240 empleados. El patrimonio conjunto de las entidades alcanza a US\$ 109.000.000 y su acción se extiende a los campos de las prestaciones familiares, salud, pensiones, capacitación, educación, vivienda social, recreación, cultura y asistencia social.

En el área de las prestaciones familiares y redistributivas, la Cámara crea, en 1953, la CAJA DE COMPENSACION, la que otorga actualmente asignaciones familiares, subsidios por enfermedad, subsidios por desempleo, programas de alimentación y nutrición, créditos sociales, becas de estudio y asignaciones por natalidad, nupcialidad y fallecimiento.

Esta Caja, cuyo patrimonio alcanza a US\$ 43.000.000, atiende a 328.000 trabajadores que, con sus respectivas familias, constituyen un total de 820.000 beneficiarios.

En el campo de la salud, en el año 1961 se organiza un **SERVICIO MEDICO** de carácter mutualista, destinado a financiar los gastos médicos en que incurran los trabajadores adherentes y sus familias otorgando, asimismo, prestaciones en sus propios centros de atención. En 1966 se crea la **MUTUAL DE SEGURIDAD**, organismo privado sin fines de lucro, administrador del seguro obligatorio contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, la que posee, para otorgar las prestaciones médicas y asistenciales que establece la ley, una completa infraestructura de salud, la mayor de su tipo en Chile. En 1984 se da vida al **INSTITUTO DE SALUD PREVISIONAL CONSALUD**, corporación privada sin fines de lucro, que administra la cotización legal obligatoria para el financiamiento de la medicina preventiva y curativa, disponiendo de centros médico-dentales dotados de instrumental y equipos de la más avanzada tecnología, a lo que se suma un calificado cuerpo de profesionales y auxiliares.

La cobertura del conjunto de estas instituciones de salud alcanza a 908.000 personas, disponiendo de un patrimonio de US\$ 42.000.000.

En cuanto a pensiones, en 1981 se organiza la **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES HABITAT S.A.** y, en 1985, la **COMPAÑIA DE SEGUROS DE VIDA LA CONSTRUCCION S.A.**

**A.F.P. HABITAT S.A.**, una de las tres más importantes Administradoras del mercado, acumula en la actualidad un fondo de pensiones equivalente a US\$ 527.000.000, perteneciente a 452.000 trabajadores. A su vez, la **COMPAÑIA DE SEGUROS DE VIDA LA CONSTRUCCION S.A.** administra una proporción importante de los seguros de invalidez y sobrevivencia, cubriendo una población de 407.000 trabajadores, acumulando reservas técnicas por US\$ 46.000.000.

En el ámbito del desarrollo técnico profesional y educacional, la Cámara, consciente de su responsabilidad de promover el desarrollo del individuo, crea en 1976 la **CORPORACION DE CAPACITACION** y, en 1981, la **CORPORACION EDUCACIONAL**.

La primera de las Corporaciones agrupa a 270 empresas con 29.000 trabajadores, los cuales pueden acceder a cursos de capacitación y entrenamiento. La segunda administra cinco liceos industriales que otorgan títulos de Técnico en Construcción, y uno científico humanista, con una matrícula total de 4.500 alumnos.

En el campo de la Vivienda Social, en 1976 se crea la **CORPORACION HABITACIONAL**, cuya misión es solucionar el problema de vivienda de los trabajadores mediante programas de ahorro, asistencia técnico-administrativa y postulación a subsidios estatales.

A la fecha, más de 5.000 familias han logrado su vivienda a través de esta Corporación, de las cuales 2.000 corresponden a programas habitacionales directos de dicha entidad.

La recreación y la cultura, por su impacto en el desarrollo personal y en la formación de valores individuales y sociales, han constituido también una preocupación preferente de la Cámara. Con esta finalidad, en 1979, se fundó la **CORPORACION DEPORTIVA**, la que, en conjunto con la **CAJA DE COMPENSACION DE LOS ANDES**, dispone de una moderna infraestructura, ejecutando en ella actividades deportivas, artísticas y recreacionales.

Finalmente, en 1982, en un período de aguda recesión económica, la Cámara decide estructurar su antigua Comisión Social en lo que hoy es la **FUNDACION DE ASISTENCIA SOCIAL**, cuyo objetivo es ejecutar programas específicos, preferentemente dirigidos a los trabajadores desempleados del sector construcción, en aspectos de ubicación laboral, capacitación, alimentación, medicinas, vestuario, materiales de construcción y de ayuda asistencial. Adicionalmente, y a solicitud de sus empresas adherentes, la Fundación otorga prestaciones de servicio social a los trabajadores en actividad, contribuyendo con ello a mejorar el clima laboral en la empresa.

Al concluir esta breve exposición, la Cámara Chilena de la Construcción y sus 12 entidades creadas a lo largo de 37 años de infatigable labor social, se presentan hoy como un todo orgánico, deseoso de transmitir la experiencia obtenida a todos los sectores empresariales y laborales.

Digno de destacar en el desarrollo de esta red, es la importancia que ha tenido el CONSEJO DE ACCION SOCIAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION, integrado por los Directivos y Ejecutivos máximos de las Instituciones, pues la eficiencia en la que estas últimas fundan su acción ha sido posible, en gran parte, gracias a la coordinación e integración que ha existido entre ellas.

Se adjuntan 6 Anexos de las cifras más relevantes de los antecedentes expuestos.

A N E X O N° 1

SISTEMA CAJAS DE COMPENSACION

Institución	Número de Trabajadores Afiliados	Número de Beneficiarios	Patrimonio US\$
LOS ANDES CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	328.187	496.306	43.000.000
La Araucana	248.169	373.652	12.192.000
Javiera Carrera	251.716	337.937	5.497.000
Los Héroes	233.369	354.898	9.974.000
18 de Septiembre	120.197	158.567	7.362.000
Gabriela Mistral	105.658	132.240	4.761.000
Valles de Chile	103.352	112.817	123.000
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>1.390.648</b>	<b>1.966.417</b>	<b>82.909.000</b>

A N E X O N ° 2

SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Administradoras de Fondos de Pensiones

Administradoras	Número de Trabajadores Afiliados	Fondo de Pensiones US\$
Concordia	89.116	39.400.000
Cuprum	34.996	101.400.000
El Libertador	69.970	75.200.000
HABITAT CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	451.499	527.100.000
Invierta	149.906	76.100.000
Magister	53.718	68.700.000
Planvital	82.631	41.000.000
Protección	13.359	42.400.000
Provida	861.562	852.900.000
Santa María	634.644	665.500.000
Summa	273.297	318.000.000
Unión	329.534	264.600.000
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>3.044.232</b>	<b>3.072.300.000</b>

A N E X O N ° 3

INVERSION DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Por Tipo de Instrumento

Tipo de Instrumento	Valores US\$	Porcentaje
- Depósitos y Bonos Bancarios	835.100.000	27 %
- Letras Hipotecarias	684.100.000	22
<b>Total Instrumentos Financieros</b>	<b>1.519.200.000</b>	<b>49 %</b>
- Banco Central	949.700.000	31 %
- Tesorería	255.700.000	8
<b>Total Títulos Estatales</b>	<b>1.205.400.000</b>	<b>39 %</b>
- Bonos Empresas	109.900.000	4 %
- Acciones	237.900.000	8 %
<b>Total Empresas</b>	<b>347.806.000</b>	<b>12 %</b>
<b>TOTAL INVERSIONES</b>	<b>3.072.400.000</b>	<b>100 %</b>

Por Sector de Actividad

S e c t o r	Valores US\$	Porcentaje
<b>Inversión Directa</b>	<b>1.268.853.000</b>	<b>41,3 %</b>
Vivienda	906.290.000	29,5 %
Energía	150.550.000	4,9
Transporte y Comunicaciones	135.190.000	4,4
Minería	58.380.000	1,9
Industrial	9.220.000	0,3
Forestal	6.150.000	0,2
Farmacéutico	3.073.000	0,1
<b>Inversión Indirecta</b>	<b>1.803.547.000</b>	<b>58,7 %</b>
<b>TOTAL INVERSIONES</b>	<b>3.072.400.000</b>	<b>100,0 %</b>

A N E X O N° 4

FONDOS DE PENSIONES Y PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

A Ñ O	Fondos de Pensiones Acumulados US\$	Relación Fondos de Pensiones a P. G. B.
1981	305.400.000	0,9 %
1982	619.200.000	3,6
1983	1.147.100.000	6,4
1984	1.283.000.000	8,6
1985	1.544.000.000	10,9
1986	2.130.400.000	13,4
1987	2.738.500.000	15,5

A N E X O N ° 5

COMPAÑIAS DE SEGUROS DE VIDA

INVERSION DE LAS RESERVAS TECNICAS

Por Tipo de Instrumento  
Año 1988

I n t r u m e n t o s	V a l o r e s US\$
- Depósitos y Bonos Bancarios	171.800.000
- Letras Hipotecarias	100.800.000
<b>Total Instrumentos Financieros</b>	<b>272.600.000</b>
- Banco Central	207.000.000
- Tesorería	38.200.000
<b>Total Títulos Estatales</b>	<b>245.200.000</b>
- Bonos Empresas	102.800.000
- Acciones	78.800.000
<b>Total Empresas</b>	<b>181.600.000</b>
- Fondos Mutuos	800.000
- Caja y Bancos	3.200.000
- Inversiones Inmobiliarias	62.100.000
- Avance Tenedores de Póliza	16.700.000
<b>Total Otros</b>	<b>82.800.000</b>
<b>TOTAL INVERSIONES</b>	<b>782.200.000</b>

A N E X O N° 6

SISTEMA PRIVADO DE SALUD  
Instituciones de Salud Previsional

Institución	Número de Trabajadores Afiliados	Número de Beneficiarios	Patrimonio US\$
Barmédica	85.400	181.800	17.322.000
Cruz Blanca	46.100	105.600	2.959.000
Promepart	79.100	179.100	3.481.000
CONSALUD CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	114.400	318.100	10.110.000
Colmena Golden Cross	45.300	132.500	2.436.000
Luis Pasteur	15.700	45.000	1.128.000
Sudamérica	33.700	90.100	550.000
La Cumbre	4.300	10.300	195.000
Vida Tres	16.600	48.000	510.000
Compensación	10.800	25.000	275.000
Otras	67.300	209.700	5.810.000
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>518.700</b>	<b>1.345.200</b>	<b>44.776.000</b>

RELACIONES LABORALES, LEGISLACION Y ACCION SOCIAL

En la actualidad ninguna actividad humana puede soslayar la influencia que las nuevas tendencias económicas ejercen sobre el transcurso de las sociedades.

Aún cuando los movimientos sociales arrancan todos de raíces plantadas en siglos pasados, como es la onda expansiva creada por la revolución industrial del Siglo XVIII, los cambios a los cuales estamos concurrendo, en cuanto a Latino América corresponde, son de carácter reciente. Aquel fenómeno tecnológico que ha transformado la estructura cultural de la humanidad, ha tenido como consecuencia, según apunta Darcy Ribeiro, dos manifestaciones extremadamente importantes: una de ellas, que será objeto de nuestra exposición, se relaciona con la disputa entre los sectores patronal y asalariado por apropiarse de los resultados del progreso; el otro, es la forma de integración de las sociedades en la civilización industrial.

La primera consecuencia, tiene todo que ver en el desarrollo de las legislaciones de carácter laboral y que han tendido y tienden aún a la protección del ser humano frente a las exigencias y los riesgos del trabajo.

Esta función ha estado normalmente depositada a la iniciativa estatal, teniendo en consideración algunos principios ya de universal aceptación, que son los que informan el carácter de las diferentes legislaciones laborales y que parten del concepto de la desigualdad económica del trabajador frente al patrono, persiguiendo establecer un equilibrio entre ambas clases sociales que imponga, finalmente, una limitación a la explotación del hombre por el hombre; en otras palabras, que se implante una mejor distribución del producto del avance tecnológico.

El impulso que en la actualidad viene cobrando una mayor presencia y un ímpetu de difusión inusitado es el que se ha venido en llamar la Economía de Mercado, caracterizada por la liberalización de las fuerzas individuales en la conformación del juego de la economía; la irrestricta competitividad; la supresión de las barreras restrictivas del orden estatal; la disminución de la esfera estatal en el desenvolvimiento de la vida humana y otras, en fin, que matizan un cambio de mentalidad profundo y extenso en la actitud humana.

De esta manera, los tradicionales conceptos de Estado y Sociedad como órganos vitales del decurso de la vida humana vienen adquiriendo caracteres propios, distintos y singulares, con funciones también disyuntivas. Viene acentuándose el concepto del Estado Subsidiario frente precisamente a la sociedad de economía de mercado, término este último que no se reduce a la función económica sino que abarca un espectro cada vez más amplio de la actividad humana.

Aún cuando resulta paradójico, el derecho constitucional clásico, que substancialmente aún estamos viviendo, tenía por fundamento estas concepciones que nos parecen novedosas, pues consideraba ya al Estado como algo distinto y diferente de la sociedad. Esta última era tenida como un sistema autónomo capaz de producir por sí mismo el mejor de los órdenes de convivencia posibles, siempre que el Estado no interfiriera en su funcionamiento y que le proporcionara por el contrario las condiciones mínimas de existencia, es decir de libertad y seguridad. La acción del sistema estatal se marcaba lógicamente por los derechos individuales, por el principio de la legalidad y por el mecanismo de la división de poderes. Se vivió, esencialmente, en lo que se llamó el Estado legislativo, es decir que la vinculación estado-sociedad se daba solamente a través de la legislación.

La administración, enseña García-Pelayo, era un término al margen de la Constitución, al igual que la justicia, ya que ambos estaban sometidos al principio de legalidad. "En resumen, el Estado era un sistema regulado por la ley, que satisfacía las demandas de la sociedad fundamentalmente a través de la ley y que intervenía en la creación de las condiciones ambientales para el libre despliegue de la sociedad a través de la ley y nada más que con la ley.

Pero la ley, no es válida porque sea buena, justa o sabia; es simplemente válida porque es la ley! y todos estamos en el Estado modernos sujetos a ella.

Aquí alcanzamos una nueva dimensión en la conceptualización de la ley.

Cómo se forma la ley; quién la dicta, quién la modifica, cómo se la establece?. Todos estos (y muchos otros), son elementos que debemos aprehender intelectualmente de modo definido para captar su esencia. La ley no germina por sí sola, ni se establece por sí misma. Es deseada por uno o varios individuos y por el o ellos es impuesta. El Estado, en tales circunstancias, expresa a través de la ley las necesidades de un interés económico dominante, que se asegura el beneficio de la autoridad política. Los imperativos legales, es decir las leyes, están en función de la demanda efectiva. Corresponden, en el sentido más amplio, a los deseos y requerimientos de aquellos que saben hacerlo llegar al seno que decide el poder político, y las leyes son un esfuerzo del Estado por responder o satisfacer aquellos deseos. Indudablemente, el principio de selección es el método inevitable para la dictación de las leyes, pero este principio no es constante y definitivo, pues está determinado por el tiempo y el lugar. Cuales factores pesan más que otros en un determinado lugar y en una época singular, es lo que hace que las leyes sean distintas dependiendo de tales circunstancias. Una demanda para la contribución del Estado y la población para la educación pública en el siglo XVII habría sido absurda y rechazada, lo cual hoy día es la cosa más normal y aceptada. Y todo ocurre porque los que ejercen la autoridad política juzgan que es necesario, justo o prudente establecer algo; siguiendo el ejemplo, establecer un sistema de educación pública sostenido por el Estado.

El apasionante desarrollo tecnológico de la época actual en que vivimos, ha tenido necesariamente que transformar y penetrar muy hondo en los conceptos del rol del Estado y el de la sociedad en la vida de los hombres.

Los grupos de presión, nacidos de aquel desarrollo, ejercen una profunda influencia en las decisiones finales y así se llega a concepciones que difieren vivamente unas de otras. Así tenemos épocas en que el "Welfare State" se impone, es decir el estado del bienestar, el Estado administrativo, el Estado manager, el Estado de partidos, el Estado Tecnocrático, el Estado social, y muchos otros, todo lo cual significa el esfuerzo por dominar la sociedad por parte del Estado. Esto manifiesta el deseo del exponente superior del Estado que el el Gobierno, de regir la vida de la sociedad, que tropieza, por una natural colusión de fuerzas, con el intento de la sociedad de colocarse al margen de este dominio, reservando para aquel el Estado funciones específicas, concretas e incluso extremadamente limitadas. La vida humana oscila, consiguientemente, entre el empuje de ambas fuerzas; y una de ellas es precisamente la economía de mercado, en la cual se señala al Estado el caracter de subsidiariedad y, por el contrario, se amplian los horizontes de las fuerzas sociales y económicas hacia la plena libertad, donde el irrestricto juego de la competencia y la iniciativa privada fijan los límites de la realización humana.

En esta contradicción dialéctica juega un rol preponderante el aspecto normativo del Estado sobre las relaciones entre los seres humanos, es decir, entre aquellos que prestan su fuerza de trabajo y aquellos que poseen los medios de producción; entre los asalariados y los patronos, que, como dijimos al principio, se disputan los resultados económicos del progreso tecnológico; los primeros, los asalariados, buscando mejores condiciones de vida, seguridad, educación y bienestar; y los otros, el factor decisivo del precio de todo esto, frente al concepto de renta o crédito o utilidad.

No discernir sobre los problemas y fundamentos de la legislación laboral en el más amplio de los sentidos podría conducirnos a conclusiones erróneas o deficientes, mucho más si se trata de dialogar acerca de la conjugación de términos aparentemente contradictorios, como el de la preponderancia y tutela virtual del Estado sobre aquella legislación, con los de la amplia economía de mercado, que necesariamente limita la ingerencia de este sobre la vida de la sociedad.

Algunos de los principios básicos de la legislación laboral, o del derecho del trabajo, son, en breve síntesis, los siguientes:

#### La irrenunciabilidad de los derechos del trabajador

La Constitución Política del Estado de la República de Bolivia, promulgada el 2 de febrero de 1967, consagra este principio que constituye uno de los pilares fundamentales de toda la estructura jurídico laboral. En efecto, el Art. 162° dispone que "los derechos y beneficios reconocidos en favor de los trabajadores no puede renunciarse, y son nulas todas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos". Este principio se basa en el criterio de que el trabajo es una función social y de que los intereses de los trabajadores no pueden ser comprometidos por ninguna acción individual o colectiva. De esta manera, como también lo estatuye la misma disposición constitucional: "La disposiciones sociales (es decir laborales) son de orden público. Serán retroactivas cuando la ley expresamente lo determine". En esta forma, la doctrina -que por otra parte es generalizada- defiende al trabajador, sea por sus condiciones de inferioridad intelectual o ignorancia, por su estado de necesidad, por la violencia que pudiera ejercerse sobre él o por cualesquier otra circunstancias que pudiesen acarrearle perjuicios, tanto a él como al núcleo familiar. Es pues una medida de protección que la ley establece en favor de estos contra los posibles abusos de los patronos, que no admite menoscabamiento mediante arreglos que podrían tener la apariencia de legitimidad. Toda transacción, en consecuencia, cuando se trata de derechos laborales y se demuestre que ha sido llevada a cabo en términos que agraven la situación del trabajador, se considera como una renuncia de los derechos sociales y por tanto es nula, considerándose siempre, en todo momento, que el trabajador carece de libertad para efectuar una verdadera renuncia, por la situación de inferioridad en que se halla situado debido a la dependencia con relación a su empleador, dadas las condiciones del orden económico.

#### La inamovilidad en el trabajo

La estabilidad en el trabajo es también uno de los fundamentos de la justicia social. Pero el concepto no debe ser considerado en una dimensión equivocada, pues de ser así, daría lugar a pensar que el trabajador estaría permanentemente o de por vida atado a una determinada labor. Lo que se trata de expresar es que el Estado busca proteger al trabajador frente al despido injusto y arbitrario por parte del empleador. Ferrari, Katz, Sandino Argüello, han desmenuzado el problema desde varios ángulos de opinión, llegando a la conclusión de que la estabilidad en el trabajo, por sus repercusiones incluso psicológicas, es uno de los principios básicos de una sociedad cristiana, sana y progresista. Cuando el peligro del desempleo acecha en forma constante al trabajador, éste se convierte en un ser frustrado, con impulsos desorbitados, ante la inminencia e incertidumbre de quedar sin pan que llevar a su hogar.

Es tan amplia la gama de consecuencias que trae consigo este principio, que esta exposición no podría abarcarla en su totalidad. Sin embargo, cabe deducir que las leyes sociales han tratado de equilibrar este fenómeno entre sus dos

extremos: uno de ellos, las limitaciones patronales, nacidas del desarrollo de su industria, la mecanización, las crisis del mercado, el rendimiento individual del trabajador, el comportamiento del mismo, y, en fin, otros factores que no permitirían un compromiso, ni la imposición de una obligación de mantener permanente e indefinidamente la fuerza de labor en plena actividad y que imponen su reducción, limitación que crea el despido legal, sometido a ciertas condiciones de compensación al trabajador afectado, para que cuente con las mínimas condiciones de supervivencia mientras encuentra otra ocupación. Por otra parte, existe también, como en el caso típico de la construcción, la conclusión de la obra para lo cual fue contratado el trabajador que, por su propia naturaleza, no puede ser fija, indefinida e invariable. En este aspecto, el de la construcción, por sus características especiales, juega un papel extremadamente importante el de la especialización en las tareas, ya que ésta permite una movilidad laboral que compensa en importante proporción el factor temporal de la realización de las obras, y es notorio como los trabajadores de la construcción, cuanto menos especializados son quedan más atados a las tareas más rudas y menos recompensadas, tales como las de simple remoción de tierras y otras, mientras los que adquieren aptitudes especiales, como las de carpintería maderera o metálica, instalaciones especiales, etc., son los que tienen asegurada una permanencia mayor en el trabajo. De aquí resulta una consecuencia muy importante, precisamente, en la economía de mercado: Las organizaciones gremiales patronales deberían esforzarse por buscar mayor capacitación posible de los trabajadores, para de este modo ampliar el mercado laboral con elementos eficientes, que a la larga constituirán una base bastante sólida de estabilidad social, evitando las tensiones de carácter político que socavan, a veces por métodos violentos, el orden institucional y crean las conflagraciones internas en la sociedad.

#### El principio de intangibilidad

Varias legislaciones americanas han incorporado en sus textos lo que se ha venido en llamar el principio de la intangibilidad (tenemos el Ecuador en 1971; Colombia en 1951), y consiste este principio, que es de un carácter más sutil que los demás, en que debe aplicarse la norma más favorable al trabajador. El profesor Botija, (según Olmos Ozinaga, profesor boliviano ya fallecido), llamaba a este principio el de pro-operario y tiende a que en caso de duda o vacío legislativo o jurisprudencial, debe buscarse la aplicación de aquel principio que sea más favorable a los intereses de los trabajadores, utilizando los instrumentos que proporciona la costumbre, los usos profesionales, las convenciones colectivas, la analogía, los fallos arbitrales y hasta los contratos individuales. Un uso descuidado o discrecional de este principio puede dar lugar, sin embargo, a un exceso de demagogia. Caso tal suele presentarse en las relaciones obrero-patronales en Bolivia, donde las organizaciones sindicales, sin discernir siquiera en el concepto, alegan que determinada solución de un caso de conflicto laboral, (individual o colectivo), deviene necesariamente en jurisprudencia y, por tanto, sin más, se convierte en ley, no meramente un simple precedente. Al amparo, de semejante concepción se han logrado fallos contrarios a principios de legislación, costumbre y convivencia verdaderamente aberrantes que, favoreciendo momentáneamente ciertos intereses sindicales, han creado sin embargo un espíritu de total desconfianza hacia la aplicación y vigor de la ley tal como ésta se haya escrita, desalentando las inversiones y el desarrollo normal de las relaciones económicas y que, a la larga, han sumido a la clase trabajadora en profundidades de desempleo y desesperación mayores aún que las situaciones que se pretendía resolver con semejantes expedientes demagógicos. El equilibrio obrero-patronal-judicial es pues de una tesitura extremadamente delicada y frágil pues, así como puede crear una satisfacción, al propio tiempo puede generar una depresión. La inmoderada presión de una parte puede traer consigo el deterioro de la otra.

### El rendimiento en el trabajo

Pero no todo en la moderna legislación del trabajo está concebido en favor del trabajador, como en contra del patrono.

Este principio, el del rendimiento en el trabajo, constituye un hecho fundamental en las relaciones obrero-patronales, pues el hombre no sólo tiene el deber formal de trabajar, sino que, aparejado con el, tiene que lograr que su actividad sea eficaz y productiva en beneficio de la sociedad en que vive, desarrollando sus actividades en el marco de la factoría en que se haya ocupado, con el máximo de su diligencia, de tal modo que su rendimiento sea productivo. Si por una parte el Estado obliga al patrono a pagar salarios que se supone justos, si le impone contribuciones de seguridad social, si le está determinado crear condiciones físicas o materiales de salubridad y seguridad indispensables, es lógico y justo que el Estado exija también al trabajador un mínimo de condiciones de esfuerzo, de voluntariedad y dedicación, pues lo contrario sería fomentar o tutelar la negligencia, el desgano y la indisciplina. Este principio juega un papel importante en la economía de mercado, pues aquellos elementos que destacan en el desempeño de sus respectivos trabajos o labores, tienen mayores posibilidades de lograr colocaciones mejor remuneradas o más permanentes que aquellos que practican el ocio como norma de sus existencias. El mercado de trabajo entonces procede a tamizar al individuo, a verificar el rendimiento, o calificar la especialización e incluso la simple dedicación, abriendo ampliamente sus puertas hacia los aventajados y haciéndolas más angostas para los negligentes y conflictivos. Es una sana política, no creada ya por el hombre mismo como tal, sino una verdadera selección natural de la fuerza de trabajo. En superar estas condiciones interviene el Estado de manera decisiva, pues depende de la educación, de la disciplina y de otros factores de estímulo al mayor rendimiento, ya que, de modo casi generalizado, el sector patronal tiende necesariamente a una selección a veces extremadamente rigurosa con objeto de asegurar mejor los resultados de su industria.

### La jornada de trabajo

El tiempo que el hombre dedica a la realización de sus tareas es de la mayor importancia, pues de su condicionamiento depende no solamente el rendimiento en la producción sino la conservación de la especie. No es posible concebir un Estado que permita al patrono exigir un esfuerzo incesante, que fue la característica de los albores de la revolución industrial. El derecho al ocio es tan vital como el derecho al trabajo, pues el reconocimiento a un número determinado de horas dedicadas al trabajo, sostiene vigorosa la fuerza laboral, mucho más si tenemos en cuenta que en la actualidad, en una época dominada por la mecanización de la industria y las actividades en general, la mayoría de los ciudadanos sólo puede lograr la realización de su personalidad y cultivar el afecto familiar en las horas dedicadas al ocio. De esta manera lo que debemos llamar el derecho al ocio constituye un imperativo legal que no puede ser desatendido por el Estado.

Esta versión introductoria sobre algunos —unos pocos— de los aspectos sobresalientes de la legislación del trabajo nos ilustran de una manera panorámica acerca de la importancia de esta rama de la vida humana que, mirada desde el contexto de la economía de mercado, despierta innumerables conjeturas e interrogantes que irán siendo resueltas de una manera serena, cuidadosa y académica en extremo. De principio, legislación del trabajo y economía de mercado, pueden constituir términos antagónicos. Sin embargo, debemos ir observando el fenómeno en toda su amplitud con la finalidad de hallar una compatibilización esencial

y profunda de su significado, a objeto de asegurar el desarrollo armonioso de la economía de mercado, con cabal ensamblamiento con los principios de la legislación social. No debemos perder de vista que, en gran medida, los términos de la legislación del trabajo y el rol tutelar del Estado sobre ella, coinciden con el amanecer de las contradicciones de la revolución industrial. Por el contrario, el ímpetu de la economía de mercado, particularmente en Latino América, es una conducta social que está en sus mocedades y tiene por delante un largo camino que recorrer.

Quizás sea la problemática más apasionante de la nueva faz de la economía occidental, cuyo estudio proporcionará el nuevo margen conceptual de la vida humana, que no se constriñe a comprar y vender, a ofertar y demandar, a competir, a lograr mercados, a exportar, pues tiene que ver y muy hondo con el ser humano mismo, ya como formando sociedad, ya como miembro del núcleo familiar, ya como elemento indispensable del Estado.

A continuación trataremos de familiarizarnos con algunos conceptos ya vigentes de la legislación laboral boliviana, calificada como muy avanzada en el continente, cuyos caracteres podrían despertar alguna inquietud intelectual.

Las tendencias modernas, en permanente proceso de evaluación y siempre cambiantes, tienen que ser analizadas desde diversos puntos de vista, dependiendo de las condiciones reales en las cuales tales tendencias se desarrollan y adquieren formas de realización efectivas y palpables.

Cuando se discute el tema de la "economía de mercado", podría decirse que se pone más énfasis en los mecanismos industriales o comerciales, y así se habla de competitividad, costos de producción, mecanización, mercados de exportación, calidad, cantidad, márgenes de utilidad, computarización, robotización y, en fin, un sinnúmero de conceptos todos de la mayor trascendencia y que constituyen, casi cada uno de ellos, objeto de disciplinas de altísima especialización.

El problema se torna aún más intrincado si aplicamos el concepto a las economías periféricas, profundamente dependientes, en las cuales la característica es la de la incorporación histórica en el proceso civilizatorio, que no es otra cosa que la introducción de procesos industriales altamente desarrollados, muchas veces increíblemente desarrollados, en economías donde la mentalidad es aún subdesarrollada, en el sentido de que ciertos hábitos de consumo, competencia, oportunidades y otros, aún no son el denominador común. No podemos desconocer que el proceso de incorporación histórica ha tenido consecuencias sumamente paradójicas, de las que mencionaremos sólo aquellas que mejor se perciben.

El aprovechamiento tecnológico en los países en estado de desarrollo, término generoso que ha sustituido al de subdesarrollado, ha sido tan importante que ha dado lugar a un alto grado de incorporación. La tecnología utilizada en la minería, en la región andina por ejemplo, ha sido, la más avanzada; la utilización de plantío, cosecha, almacenamiento frutícola en Centro América, con relación a la producción de café y otros, viene siendo imitada hasta la fecha con las mejoras consiguientes al desarrollo de la técnica, por supuesto. De esta manera, las formaciones sociales dependientes han sido explotadas en base a la mejor tecnología de su época. El oro, la plata, el azúcar, son claros ejemplos de este proceso que, sin embargo y como consecuencia inmediata, trae consigo un grado cada vez mayor de dependencia y obstaculiza un desarrollo autónomo, que conforma aquella característica, cada vez más notoria y permanente en la actualidad, de los pueblos que no viven para sí, sino para atender los designios de dominación

y los intereses de los otros países.

Tratándose de la economía de mercado, casi todos sus ángulos han sido exuberantemente desmenuzados por la ciencia, la informática, la organización de empresas, la economía y lo demás.

Donde encontramos los más grandes tropiezos es en la ubicación de la economía de mercado cuando se la vincula al ser humano, simple y modesto, al trabajador, al hombre que sólo tiene la fuerza de su trabajo como toda mercancía para especular. Las soluciones son sumamente difíciles y, cuando se las toma, pueden resultar aún crueles e impopulares.

Sin caer en conceptos más bien deontológicos, debemos escrudiñar la actual configuración de la economía, mundial y local, con relación a la fuerza de trabajo; y lo haremos estudiando, aún cuando sólo sea brevemente, un ejemplo práctico, actual y que dará mucho que hacer y pensar en el futuro, despojados, en la mayor medida posible, de prejuicios de orden valorativo. En Bolivia, la estabilidad en el trabajo, llamada también la inmovilidad laboral, fue la norma, la regla permanente. Se han creado fueros, excepciones a la ley, pretextos de todo orden para consolidar la permanencia de los trabajadores en sus puestos, sin importar las condiciones industriales, el costo de la mano de obra, los requerimientos esenciales e, incluso, sin detenerse a pensar que una industria con pocas alternativas en el mercado podía quizá sobrevivir, si racionalizaba sus requerimientos laborales, habiéndose inventado una bandera que bajo el lema de la "defensa de la fuente de trabajo" fue erosionado de un modo caústico la endeble economía nacional. El ejemplo más crítico fue el de la Corporación Minera de Bolivia, entidad gigantesca encargada de operar las minas que en el pasado fueron de Patiño, Hoschild y Aramayo, con una impresionante legión de trabajadores, cada día en aumento y que llegaron a rebasar todo concepto de racionalidad. En efecto, un ejército de cerca de 30 mil trabajadores llegaron a constituir una masa insostenible para cualquier presupuesto. La economía de la entidad llegó a un deterioro total, pues mientras la libra fina de estaño se cotizaba en el mercado internacional en cinco (5) dólares, el costo de producción de la misma libra fina alcanzaba, y en algunos casos sobrepasaba, los veintidós (22) dólares. En el caso de la industria manufacturera, por razones de depresión de los mercados, débil factor de demanda, quizá no muy depurada calidad y el factor del contrabando, las fábricas se veían cada vez más constreñidas a disminuir su producción, sin que se pudiera afectar en lo más mínimo sus índices de labor, adquiriendo una inamovilidad rayana en el derecho de propiedad sobre la ocupación. El empresario no podía adoptar la más leve medida para racionalizar su personal, incluso pagando todos los beneficios sociales asignados al retiro forzoso. No es pues sorprendente que la industria, y la actividad económica en general, incluyendo aquella meramente burocrática, como ser la del servicio público, fueran decayendo, agravándose, agigantándose en sus costos, hasta alcanzar el punto crítico, bajo toda clase de amenazas, paros huelgas, etc., etc.

Colocado el país en la bancarrota, llegó finalmente la dictación del famoso decreto 21060 en agosto de 1985, cuando, rompiendo todo lo previsible y en una actitud verdaderamente temeraria, el Gobierno de Paz Estenssoro resolvió encarar el problema de un modo radical y, curiosamente, sin recurrir a la violencia. El factor sorpresa jugó un papel decisivo en el hecho, pues la medida acogió a todos, propios y extraños, completamente en ayunas. Los organismos sindicales, agresivos en extremo, habituados a tomar las cosas por su propia mano, resultaron cogidos por la retaguardia y antes de que se dieran cuenta, el nuevo orden había avanzado a pasos gigantescos de una manera tal que la coincidencia con los sectores más progresistas y activos resultó en un consenso generalizado.

La inamovilidad en el trabajo fue totalmente eliminada de la norma de vida obrero-patronal, mediante una declaración simple pero contundente, que simplemente decía que "las empresas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo, sujetándose a las disposiciones de la Ley General del Trabajo y su reglamento".

Las consecuencias sociales y políticas de esta medida han sido, y lo seguirán siendo, de profunda repercusión. Acto continuo se procedió a racionalizar al personal de la Corporación Minera de Bolivia, poniéndolo en sus cabales dimensiones, pues de los casi treinta mil obreros, se redujo a cosa cercana a siete mil. Los cesantes recibieron ciertos beneficios, bastante apreciables en dinero, vituallas, alimentos y otros, que, sin bien constituyeron una enorme erogación para el Estado, sus ventajas superaban indudablemente el costo social. En las minas de dicha corporación, mientras tres hombres trabajaban en interior mina, diez lo hacían en el exterior, de donde resultó que por casi treinta años ella se constituyó lamentablemente en una empresa de beneficiencia, que trastornó totalmente la economía de la nación. Dictada la norma, la industria y toda otra actividad económica, incluyéndose siempre la monstruosa burocracia estatal, empezaron a reacondicionar sus cuadros hasta alcanzar los estrechos límites de una economía en franco deterioro, debido a los factores principalmente sociales y aquellos externos siempre presentes en las economías incipientes.

En otras palabras, la contratación laboral quedó librada por entero a la economía de mercado, donde las fuerzas de la oferta y la demanda son las líneas maestras de la conducta económica.

El Estado renunció de hecho y de derecho a participar en la generación de fuentes de trabajo estable, en la esperanza de que los factores y mecanismos automáticos de una economía abierta dicte las reglas, por lo general neutras, de la redistribución de la fuerza laboral. Se critica ya que el mercado no resuelve la desocupación, dada la ausencia de los factores de movilización comunes en las grandes naciones industriales; tampoco los factores de sustitución de actividades son un concepto arraigado, y mucho menos la igualdad de oportunidades, dada la poca especialización de la fuerza de trabajo, el analfabetismo, el arraigo al terruño y un sin fin de otros problemas propios de una sociedad caracterizada por la diversidad demográfica, con hábitos, capacidades y criterios totalmente dispares unos de otros. Alguien ha dicho que el Estado debiera garantizar el trabajo estable para el mayor porcentaje de población posible y económicamente activa. Pero, este concepto conduce necesariamente a una negación o al menos una distorsión del concepto de economía de mercado.

No menos fuerte es la presión salarial, ya que quienes niegan las bondades de la economía de mercado, tratan de aplastarla precisamente por la vía de la fijación "desde arriba" de los montos salariales, los cuales no guardan, por lo general, relación de ninguna naturaleza con una economía abierta, donde la fijación de salarios no se reduce a considerar simplemente necesidades de orden vital, sino factores que escapan, muchos de ellos, a un control adecuado del ser humano. Los salarios mínimos, las canastas familiares y otras formas de retribución, son asuntos de la más compleja naturaleza, y en los cuales la decisión resulta un plebiscito diario donde nunca se resuelve el problema de una vez para siempre: es la lucha constante de la humanidad que lleva ya centurias. Será pues muy útil definir posiciones no para ganar la guerra, sino simplemente para consolidar aquellas momentáneas, a veces efímeras, que se hubieran logrado pues nadie podría atreverse a decir que lo ocurrido en Bolivia, que parece estar cobrando un respetable vigor, constituya un hecho definitivo.

Débase pues definir si el mercado de trabajo debe ser regulado por el estado, por las fuerzas económicas del mercado o por otros instrumentos. De esta manera podemos llegar a concluir, con humildad, que las relaciones obrero-patronales, en países de escaso desarrollo (y aún de un notorio desarrollo), como son todos los del continente americano (excepción hecha de los E.E.U.U., por supuesto), cuando se las analiza desde la perspectiva de la economía de mercado, plantean los problemas más álgidos, difíciles y, por qué no decirlo, estimulantes, pues de una tentativa de solución depende la estabilidad de la industria, la sanidad de la economía, el bienestar general, tanto de los seres humanos como de las naciones.

Los moldes legislativos que regulan estas relaciones, en la generalidad de los casos, están basados en la actitud omnipresente del Estado. Las constituciones políticas, cartas fundamentales del ordenamiento social y jurídico, ha consagrado esta materia como una de órden público, de entera protección estatal, sin que esto quiera decir que se haya llegado al Estado del bienestar, como muchos quisieran. El conflicto es constante y la insatisfacción permanente. Cómo podemos encontrar un punto de equilibrio? Son indudablemente cuestionamientos de una profundidad insondable, pues en una orilla marchan los desocupados, los desposeídos, en fin, los que están listos a luchar abiertamente; en la otra, los prósperos, los ricos, los pudientes. ¡La sociedad moderna (y lo fue siempre así), es una mesa en la que en un extremo sólo hay apetito sin comida, y en el otro comida sin apetito!

He manifestado que la magnitud de este tema es ciertamente estimulante y debo justificar el término.

La vida social de la actualidad está marchando bajo presiones de un orden extraordinariamente dinámico. El posarse en la luna es ya cosa del pasado, reducida a mínimas dimensiones frente a lo que vemos cada día.

Por otro lado, las tensiones sociales se hacen cada día más acentuadas; no hay región en el mundo, donde de cuando en cuando en algunas, y casi a diario en otras, no se produzcan conmociones a veces sangrientas. Resulta pues innegable que el hecho vital es más álgido y desafiante; que todos tenemos gran parte de nuestro destino jugándose a cada instante; hemos abandonado ya la estructura tradicional, conservadora; ya nada es tradicional, ni nada perdura, todo cambia, ya al impulso de las fuerzas del mercado, de las exigencias sociales o de la fuerza del Estado, y en algunos casos de todas ellas en conjunto o de una combinación de algunas de ellas.

De esto resulta una estimulante actitud según se vea la cosa. No podemos estar posados en una posición de simple espera; no podemos quedarnos quietos ante la vertiginosidad del cambio. Para guardar una relación compensatoria a este ritmo, lo mejor es marchar a su lado, para no quedarnos atrás. De ahí que, con modestia, me permito proponer que en esta reunión internacional debiera constituirse un consejo consultivo (si así quisiera llamársele), que de manera permanente mantenga viva una tarea de compilación y de intercambio de informaciones en materia de legislación laboral, de corrientes sociales, en fin, de doctrina del trabajo, transmitiéndose entre todos los miembros una permanente información, actualizada, vivida y eficiente, que permita a unos captar lo bueno de otros, desechar lo malo, tamizar las instituciones jurídicas, los métodos de análisis, y otros elementos de investigación, de tal manera que puedan formularse recomendaciones, sugerencias relativas a legislaciones, prácticas, procedimientos e instrumentos de acción, con la perspectiva de que esta información pueda ser útil a la industria de la construcción en el cálculo de sus probabilidades de supervivencia. Que cuente

con los elementos de comparación eficientes como para adoptar decisiones a través de las entidades matrices.

Este consejo consultivo requiere, en primer lugar, la buena voluntad y la mejor disposición de quienes se hagan cargo de este trabajo, y luego, la comprensión y el apoyo material y de otros órdenes de las entidades matrices locales, así como de las internacionales, de tal manera que, al cabo de un tiempo, contemos con un órgano de consulta y asesoramiento adecuado y altamente especializado, cuyos beneficios sin duda pronto se dejarían sentir y, por otra parte, constituirían el núcleo de una integridad institucional más vigorosa y consistente.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 5**  
**Recursos internos para la construcción**  
**PAISES: Argentina y México**

SUBTEMA  
5



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**SINTESIS**

Antes de realizar los recursos internos para la construcción de acuerdo con el subtema encomendado a nuestra Cámara, corresponde considerar previamente los principios en que se basa el presente trabajo desde el punto de vista de la economía de Mercado práctica, regida por la ley de la oferta y la demanda en la que la actividad privada es la base fundamental de dicho accionar en sana y libre competencia.

Al respecto, la construcción se presenta como uno de los ejemplos más típicos de posible encuadre dentro de los parámetros que definen dicha economía, siempre que se respeten las leyes fundamentales que la definen.

Por ejemplo, si se trata de operaciones actuando el Estado como comitente y las empresas privadas como oferentes en licitación claras ajustadas a leyes sanas y justas, no hay ninguna duda que la economía de mercado en el ámbito de la obra pública tiene grandes posibilidades de concretarse.

Asimismo, en el caso del comitente privado en general, es corriente el concurso de oferta de precios y condiciones constructivas que permitan adjudicar la obra a la más conveniente por estar encuadrada la operación, fundamentalmente en principios económicos naturales.

El mercado, sin estar calificado como recurso es el rubro más importante que debe analizar el empresario para desarrollar el plan de trabajos en función de la estructura de su empresa.

En el campo de la economía de Mercado, la construcción ha declinado, en nuestro país, progresivamente a niveles críticos en razón de una creciente orientación del ahorrista privado a inversiones especulativas frente a la inseguridad, que presentan las inversiones productivas a mediano o largo plazo generada en gran medida por factores negativos producidos por el accionar del estado, tales como:

- Inflación sin control.
- Tasas de interés desmedidas.
- Burocracia improductiva.
- Política impositiva en aumento.
- Ahorro forzoso que retira fondos del Mercado Financiero privado.
- Trabas y controles crecientes.
- Estatización de empresas quebradas para mantener las fuentes de trabajo mediante subsidios.
- Prestación de servicios públicos tomados a su cargo como Teléfonos, Ferrocarriles, Energía Eléctrica, etc.

Todo ello es así por cuanto no existe solución viable a los problemas económicos, que hoy aquejan al país, en la medida que no se logren los siguientes objetivos en el mediano plazo:

- Incremento significativo del P.B.I.
- Disminución sustancial del gasto público.
- Reducción de la evasión y ensanchamiento y generalización de la base de la Contribución.
- Reconstrucción del mercado interno de capitales.

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

Es evidente que la declinación de la actividad, en todo el ámbito económico, ha contribuido a reducir o paralizar las actividades fabriles o extractivas de materiales, bienes y servicios indispensables para la construcción, cuyas capacidades ociosas están a disposición de cualquier futura expansión a niveles similares o crecientes en relación con los que alcanzaron hasta el año 1980.

En relación con el mercado propio de la Industria de la Construcción que opera como un recurso fundamental en cada programa de desarrollo económico y social de cualquier comunidad corresponde informar sobre los distintos servicios de obras públicas.

#### Mercado de Obras Públicas en Infraestructura

Servicio de Agua Potable por red alcanza el 59% del total de viviendas ocupadas, censadas en el año 1980 y el servicio cloacal por red sólo alcanza el 34% del total de las viviendas censadas en el país.

Energía se considera que en el momento actual por la reducida demanda, el déficit de viviendas servidas por la red en todo el país representa un 13%.

Servicio de Gas el aprovisionamiento por red alcanza al 29% del total de viviendas censadas y el 60% de las viviendas censadas servidas por garráfa.

Obras Viales es lamentable el abandono de la red caminera pavimentada pues sobre un total de 54000 Km. daban para el año 1984 un 44% en mal estado y un 20% en estado regular.

Obras Ferroviarias: el servicio es realmente deficiente a nivel tal que en el caso de continuar así la declinación se estima que en término próximo será totalmente inoperable el principal medio de transporte terrestre.

#### Mercado de Obras Privadas

La manifestación que el déficit de vivienda alcanza a los 2,5 millones, cifra que no decrece no obstante las numerosas promesas oficiales desde hace largo tiempo, pues en contrapartida se escuchan muchas manifestaciones de legisladores prometiendo la vuelta a una ley de locaciones cuando fue precisamente la primera ley la que creó el problema por el retiro del ahorrista privado hacia otras inversiones desalentado por los abusos generados por los locatarios.

#### Recursos Internos para la Construcción

Recursos Humanos. El país cuenta con recursos en este campo como para satisfacer la necesidad de proyecto y construcción de obras fabriles, oficinas, depósitos, bancos, etc. y con respecto a la Mano de Obras, la Cámara Argentina de la Construcción ha creado un medio para la formación y capacitación de personal obrero por medio del Centro de Capacitación Cesar. Polledo.

Recursos Tecnológicos. Si bien el país cuenta con numerosos recursos tecnológicos para cumplir con los planes de construcción que el país necesita, no todos los sectores de la tecnología están cubiertos satisfactoriamente por falta de planes de obras estatales y continuas que justifiquen inversiones importantes en investigación y equipamiento actualizado.

Recursos Materiales. Salvo casos especiales, la construcción utiliza maquinarias y equipos de fabricación nacional, en cuando a la provisión de materiales, el país cuenta en todo su territorio con una capacidad de producción que puede satisfacer los planes y programas de construcción, tanto de obras de infraestructura como de vivienda para un armónico desarrollo, pues hay mucha capacidad ociosa, fabril y extractiva a disposición de nuestra industria.

Recursos Financieros. La financiación de Obras Públicas como privadas

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

y en particular de la vivienda, presentan una escasa disponibilidad de fondos, porque el ahorrista privado se ha retirado de cualquier plan de inversión en construcción de vivienda para venta o alquiler y los potenciales adquirentes para uso propio, no están en condiciones de comprometerse en un programa de compra salvo que cuenten con un apoyo financiero accesible, situación que analizó esta Cámara a fines del año pasado, cuyos resultados fueron volcados en el trabajo titulado: "Aportes para la elaboración de una política habitacional" que fue presentado en el IX Congreso Interamericano de Vivienda realizado en San José de Costa Rica en noviembre de 1987, desarrollado bajo los siguientes temas:

- Financiamiento del Programa Propuesto.
- Financiación Pública.
- Financiación Privada..
- Liberación de Encajes.
- Proyecto Capital Semilla.
- Sinceramiento Impositivo y Repartición de Capitales.
- Sistema de Inversión Directa (Fiduciaria).
- Financiación Externa.

Los anexos que acompañan al presente trabajo ilustran sobre los puntos desarrollados en cuanto a la actividad en Latinoamérica, el comportamiento de los servicios en nuestro país y antecedentes sobre la constante predica desarrollada por la Cámara en procura de una buena base de financiación para la construcción de viviendas.

CONSTRUCCION - ARGENTINAI N D I C ECONTENIDO

	<u>PAGINA</u>
<u>LA CONSTRUCCION Y EL MERCADO EN LATINOAMERICA</u>	5.5
ANALISIS DE LA TENDENCIA QUE SUFRE EL MERCADO DE LA CONSTRUCCION .....	5.6
MERCADO DE OBRAS PUBLICAS EN INFRAESTRUCTURA .....	5.8
SERVICIOS DE AGUA POTABLE .....	5.8
DESAGUES URBANOS .....	5.8
ENERGIA .....	5.8
SERVICIOS DE GAS .....	5.9
OBRAS VIALES .....	5.9
OBRAS FERROVIARIAS .....	5.9
FUENTES ENERGETICAS .....	5.10
OBRAS DE SANEAMIENTO .....	5.10
OBRAS FUTURAS .....	5.11
<u>LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS DEL ESTADO</u>	5.12
MERCADO DE OBRAS PRIVADAS .....	5.12
MERCADO DE VIVIENDA .....	5.12
<u>RECURSOS INTERNOS PARA LA CONSTRUCCION</u>	5.14
RECURSOS HUMANOS .....	5.14
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA .....	5.14
RECURSOS TECNOLOGICOS .....	5.15
RECURSOS MATERIALES .....	5.15
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS .....	5.16
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS .....	5.16
TEXTILES .....	5.16
CONFECCIONES .....	5.16
MADERAS .....	5.16
PRODUCTOS QUIMICOS .....	5.16
CAUCHO .....	5.16
PIEDRAS, VIDRIO Y CERAMICA .....	5.16
METALES, EXCLUSIVE MAQUINARIA.....	5.17
VEHICULOS Y MAQUINARIA (EXCLUIDA LA ELECTRICA).....	5.17
MAQUINA Y APARATOS ELECTRICOS Y A GAS .....	5.17
RECURSOS FINANCIEROS .....	5.17
FINANCIACION DEL PROGRAMA PROPUESTO .....	5.18
FINANCIACION PUBLICA .....	5.18
FINANCIACION PRIVADA .....	5.18
LIBERACION DE ENCAJES .....	5.19
PROYECTO CAPITAL SEMILLA .....	5.19
SINCERAMIENTO IMPOSITIVO Y REPATRIACION DE CAPITALES .....	5.20
SISTEMA DE AUTOFINANCIACION SOLIDARIA .....	5.21
FONDOS DE INVERSION DIRECTA (FIDUCIARIA) .....	5.21
FINANCIACION EXTERNA .....	5.22

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

Antes de analizar los recursos internos para La Construcción de acuerdo con el subtema encomendado a nuestra Cámara, corresponde considerar previamente los principios en que se basa el presente trabajo desde el punto de vista de la Economía de Mercado en Latinoamérica y la necesidad de ponderar la tendencia de la demanda producida en el mercado de la Construcción durante los últimos ocho años, en la que nuestro país participa con una grave declinación, similar a la que han sufrido numerosos países de la zona, tal como lo demuestran los índices de capacitación ociosa dados en los anexos.

La Construcción y el Mercado en Latinoamérica

Si se parte del principio que la Economía de Mercado está regida por la Ley de la Oferta y la Demanda, en la que la actividad privada es la base fundamental de dicho accionar en Sana y Libre Competencia, es lógico reconocer que la confianza en el accionar futuro sin trabas ni controles es el medio principal para atraer al ahorrista privado a inversiones productivas (no especulativas) que contribuyan al desarrollo crecientes de las actividades económicas nacionales entre las que la Construcción figura en forma preponderante.

En tal sentido, en el campo de la Economía de Mercado, la Construcción ha declinado, en nuestro país, progresivamente a niveles críticos en razón de una creciente orientación del ahorrista privado a inversiones especulativas de rápidos resultados, frente a la inseguridad que presentan las inversiones productivas a mediano o largo plazo, generada por factores negativos producidos en gran medida por el accionar del Estado, tales como:

**Inflación sin control**

Tasas de interés desmedidas que atraen al inversor privado.

Burocracia improductiva creciente sostenida por una política impositiva en aumento y de un ahorro forzoso, que retira fondos del mercado financiero privado, aplicables al mejoramiento, modernización y expansión de las actividades económicas productiva y de servicios que le son propias.

Situación de Empresas Nacionales de Capital Interno debilitadas frente a la competencia de agrupaciones desarrolladas en el ámbito internacional, de extrazona que a semejanza de las Empresas del Estado llegan a monopolizar innecesariamente ciertas producciones de bienes y prestaciones de servicios, restando a los destinatarios los beneficios de una sana competencia en una genuina Economía de Mercado que posibilita las ofertas del mejor producto al menor costo, con las garantías requeridas.

Las trabas y controles crecientes han generado una pérdida de confianza en el futuro, tanto, sea en el inversor como en el empresario en todo lo que significa comprometer recursos y trabajo, añorando el libre accionar de tiempos idos cuando nuestro país creció y se desarrolló económicamente llegando a ocupar un lugar descollante en el ámbito internacional.

El estado se expandió en distintos campos de la actividad económica, pues a medida que numerosas empresas privadas entraban en quebranto las tomaba a su cargo para mantener las fuentes de trabajo, mediante subsidios, pero que originaban una competencia desleal con lo que arrastraba a otras empresas a situaciones insostenibles.

Asimismo el Estado fue tomando a su cargo la prestación de servicios públicos importantes como Teléfonos-Ferrocarriles-Energía Eléctrica, etc. cuyas sucesivas malas administraciones aumentaron los costos y declinaron las prestaciones a niveles que hoy demuestran la necesidad de un giro rápido a las privatizaciones con miras a una organización positiva, para salvar a nuestro país de una quiebra a corto plazo sin posibilidad de recupero en mucho tiempo. También en este ámbito la burocracia y la improductividad laboral y de dirección, contribuyeron en forma preponderante a la caída de la prestación de los servicios públicos.

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

Por último el costo burocrático improductivo de la Administración Pública creció a expensas de los recursos previstos y recaudados con cargo a la ejecución de Obras y mantenimiento de servicios con una despreocupación con respecto al desarrollo económico de la Nación y del nivel de vida de la ciudadanía, como es el caso de los fondos específicos para obras Viales, ferroviarias y Energéticas que Hacienda desvía más del 50% a Rentas Generales con el deterioro creciente de los servicios correspondientes (Anexo 3).

Este es el ámbito en el que se desenvuelve la industria de la Construcción tanto sea en las posibilidades de la obra pública como la privada por lo que antes de iniciar al análisis de los Recursos Internos propiamente dichos para la Construcción, corresponde recordar la tendencia de la actividad de la industria de la Construcción en Latinoamérica en el período 1980-1985, tal como lo manifestamos en nuestro informe al XV Congreso de la FIIC efectuado en Buenos Aires desde el 17 a 20 de Noviembre de 1986; sobre el Subtema: Recursos Ociosos De La Empresa; pág. 4 y 5:

"Con respecto a los factores internos que hacen a la empresa, estos están asociados al capital de trabajo, a los equipos involucrados, a la productividad y eficiencia de sus activos, incorporación y utilización de tecnologías modernas, englobado todo ello dentro de la estrategia empresaria que promuevan sus directivos. Dentro del área de los factores externos, es indudable que uno de los aspectos a considerar, tal vez uno de los más importantes, es el nivel de capacidad de los constructores extrarregionales y de los constructores latinoamericanos, como así también la legislación y reglas contractuales, niveles de exigencias tecnológicas requeridos en las licitaciones internacionales, etc."

Análisis de la tendencia que sufre el mercado de la Construcción

"A través de encuestas efectuadas a las distintas Cámaras Latinoamericanas, se han recogido y se vuelcan en el (Anexo 2) distintos datos sobre niveles de capacidad ociosa, variación de la actividad constructora latinoamericana, etc., en los últimos años y en cada uno de los países de la región, en donde se marca con elocuencia la difícil situación de la actividad constructora regional, que se puede sintetizar en las siguientes cifras:"

	AÑO	%
"Nivel de Capacidad Ociosa	1985	44,45"
"Nivel de Caída de la actividad	1985/1980	26,54"
"Nivel de Actividad O. Públicas	1985/1980	76.- "
"Nivel de Actividad O. Privadas	1985/1980	67,9 "

"Es indudable que la causa de esta creciente capacidad ociosa de los constructores latinoamericanos es la disminución de los niveles de inversión en construcciones por parte de los gobiernos de la región latinoamericana, incrementada por la caída aun mayor de la inversión privada por la falta de mercado, de la carencia de incentivos y de una planificación adecuada plurianual de la inversión que permita a los constructores latinoamericanos definir un horizonte de trabajos futuros para sus organizaciones empresarias."

"Los índices han sido calculados en función de la incidencia poblacional en cada uno de los indicadores de actividad o de capacidad ociosa de los 9 países que han contestado el cuestionario distribuido por la CAC entre las 18 entidades empresarias adheridas FIIC."

"Se hace presente que las respuestas recibidas no cubren el total de los puntos solicitados, razón por la que se ha considerado oportuno correlacionar los índices de cada rubro con la incidencia poblacional expresada por el factor correspondiente a su relación con el monto total de la población de los países que componen la FIIC."

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

Decíamos en Abril de 1984 que un plan de obra pública, junto con el de vivienda, debe atender necesidades económicas y sociales políticamente impostergables, y servir de base a la reactivación del conjunto de la actividad productiva concomitantemente con la utilización de otras palancas impulsoras. (v.g. incentivo a las exportaciones e incremento progresivo y paulatino del salario real), es necesario reanalizar el problema del financiamiento de dicho plan, en sus períodos iniciales, en el entendimiento, que luego de 3 ó 4 años el marco macroeconómico hoy analizado podrá, es más, deberá, haberse modificado sustancialmente.

Ello es así por cuanto no existe solución viable a los problemas económicos que hoy aquejan al país, en la medida que no se logren los siguientes objetivos en el mediano plazo:

- A. Incrementar significativamente el P.B.I., mediante una política sostenida inicialmente por un mayor consumo interno basado en un crecimiento progresivo del salario real, un mayor nivel de exportaciones y un programa de franco aliento a la inversión productiva, privada y pública, en construcciones y bienes de capital.
- B. Disminución del gasto público, en su mayor parte improductivo, a través de la racionalización de aquel y la progresiva transferencia al sector privado -en propiedad u operación- de entes o empresas cuyas funciones no son propias del Estado, liberándolo de las inversiones imprescindibles para una más eficiente prestación, lo que redundará significativamente en un mejoramiento de la productividad global de la economía por menor incidencia del gasto público.

La acción se complementa con un incremento de la recaudación impositiva hoy desarticulada, sin mayores cargas para el contribuyente sino por la reducción significativa de la evasión y el ensanchamiento y generalización de la base de contribución.

- C. Reconstrucción del mercado interno de capitales, y los canales de financiamiento externo del país con flujos positivos de la balanza de pagos.

Es evidente que la declinación de la actividad, en todo el ámbito económico, ha contribuido a reducir o paralizar las actividades fabriles o extractivas productoras de materiales, bienes y servicios indispensables para la construcción, cuyas capacidades ociosas están a disposición de cualquier futura expansión a niveles similares o crecientes en relación con los que se alcanzaron hasta el año 1980 como lo demuestra el cuadro de la expansión fabril de la industria del cemento Portland y de la tendencia declinante de su producción (Anexo 4).

Vista la situación señalada en general sobre el mercado latinoamericano de la industria de la Construcción pasamos a informar sobre la situación de esta actividad en nuestro país, en relación con el mercado propio de la industria de la Construcción que opera como un recurso fundamental en cada programa de desarrollo económico y social de cualquier comunidad.

CONSTRUCCION - ARGENTINAMERCADO DE OBRAS PUBLICAS EN INFRAESTRUCTURAServicios de Agua Potable y Desagues Urbanos

La infraestructura de servicios reflejada por la información censal de población y vivienda demuestra que falta mucho por hacer, en especial en lo que se refiere a garantizar la salud de la población, pues, frente a los graves problemas de contaminación de las fuentes naturales de agua, (antiguamente potables) por la presencia creciente de efluentes con residuos orgánicos, microbiológicos y químicos, imposible de ser neutralizados por la acción de los agentes naturales, es fundamental la programación de un plan de obras que contemple la ejecución inmediata de aquellas que no admiten demora, por los graves peligros que entraña la pasividad vigente y la recuperación de una serie importante de otras plantas depuradoras de líquidos cloacales que construidas en los últimos quince años se encuentran fuera de servicio por una total falta de mantenimiento e inadecuada operación de las mismas v.gr. en la Provincia de Buenos Aires.

Al respecto, se recuerda que en el año 1942 se lanzó por parte de Obras Sanitarias de la Nación el plan de servicios de agua potable para poblaciones de más de 1000 habitantes. Plan que denotaba la preocupación del organismo especializado sobre los problemas que ha se hacían presentes en el aspecto de la insalubridad creciente.

Posteriormente, en el año 1964 se creó el actualmente denominado SNPYS\* que cubre las necesidades de poblaciones de menor envergadura (3.000 habitantes hasta 30.000 habitantes) supliendo la acción de Obras Sanitarias de la Nación en aquellas regiones donde su acción no alcanzó a llegar.

Hoy en día, al ser provincializados, los servicios que eran atendidos directamente por Obras Sanitarias de la Nación, son las empresas públicas provinciales las que encaran en cada uno de los estados argentinos las obras y servicios de saneamiento quedando a cargo de O.S.N. sólo los correspondientes a Capital Federal y la mayor parte de los partidos del Aglomerado Bonaerense.

El anexo 5 que se acompaña muestra las cifras resultantes del Censo de Población y Vivienda del año 1980, relativas a las viviendas servidas por red de agua corriente, resumidas por Jurisdicción y por Zonas urbana o rural.

En el caso de las viviendas urbanas servidas por dicha red representan solo el 59% del total de viviendas ocupadas censadas en el país, mientras que todo el aglomerado bonaerense, con un total de 2.674.035 de viviendas ocupadas censadas, da un 67% de viviendas servidas por la red de agua corriente, cuando dentro de dichas cifras está la Capital Fedral con un 99% de servicio, es decir, que los partidos del Gran Buenos Aires, con un 50% de servicio de la red, demuestran claramente la urgente necesidad de encarar rápidamente la ampliación de dichas obras.

En el ámbito del servicio cloacal por red, se repite el mismo problema pero agudizado, en este caso, por el desplazamiento poblacional a los partidos del Gran Buenos Aires cuyo crecimiento no ha sido seguido por los servicios sanitarios, como lo demuestra e anexo 6, de donde surge que del total de viviendas censadas en el país, sólo el 34% es servida por red de cloacas, dando para Capital Federal un 98% y para los partidos del Gran Buenos Aires un 30%, cifras todas suficientemente ilustrativas que refuerzan la posición que sostiene esta Cámara desde hace largo tiempo.

Debe además indicarse que en el orden nacional la cobertura era en el año 1985 de solo el 53% en agua y del 27% en cloacas, lo que certifica el atraso que el saneamiento ha alcanzado en el país.

Energía

En el campo de la Energía si bien se considera que en el momento actual,  
\* Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

por la reducida demanda, no se crean en general problemas producidos por déficit de servicios, pues el programa hidroeléctrico y el déficit de consumo van dando un giro muy importante en cuanto a la garantía de la satisfacción del servicio para los próximos años siempre que el desarrollo industrial no exceda las previsiones al respecto, que se realicen los mantenimientos necesarios en tiempo y forma correcta para garantizar el servicio comprometido, y que la puesta en servicio de las centrales programadas y en ejecución se cumpla.

Del análisis del anexo 7 la relación de las viviendas servidas por red con respecto al total de viviendas censadas en todo el país da un déficit del 13% y las viviendas servidas por la red en la zona urbana con respecto al total de viviendas que gozan de dicho servicio a un déficit del 93% en el año 1980, según datos del censo.

Se da asimismo el anexo 8 comparativo de la potencia instalada, y de la producción de energía generada en todo el país, por las centrales eléctricas en servicio, desde el año 1970 a 1981 según la fuente energética, que muestra el importante crecimiento correspondiente a la hidroeléctrica.

#### Servicio de Gas

En lo que se refiere al Servicio de Gas a Vivienda por red como puede verse en el anexo 9 es muy bajo y si bien el total de viviendas que utilizan gas representan un 88% del total de Viviendas Censadas en 1980 el aprovisionamiento por red apenas alcanza al 29% de dicho total es decir que es casi 60% servido por gas envasado lo que es un índice elocuente del déficit de servicio ya que el aprovisionamiento de gas envasado es deficiente y en algunas épocas en zonas urbanas se hace evidente la precariedad del servicio.

#### Obras Viales

Además de la escasa ejecución de obras nuevas, es lamentable el abandono de la red caminera pavimentada, que son 27.700 Km. de caminos de la red nacional y 27.000 km. de las provinciales ejecutados, daban para 1984 una longitud de rutas con un 44% en mal estado y un 20% en estado regular; se estima que la reparación de deterioro significa una reconstrucción de 4.000 km. anuales con una inversión superior a los 3.000 millones de dólares para la Red Nacional equivalente a un 4% del PBI creando con ello un déficit creciente de servicio muy difícil de recuperar a mediano plazo, déficit que se multiplicará con el crecimiento vegetativo de la población y con la promoción del desarrollo regional, que siempre se lo enuncia pero omitiendo los instrumentos básicos de tal desarrollo como son las comunicaciones.

#### Obras Ferroviarias

El servicio ferroviario es realmente deficiente, debiéndose entre otras causas a las siguientes:

- A) Deterioro progresivo por falta de inversiones suficientes para mantener el sistema, lo que aumenta año a año el monto a invertir para contar con la red adecuada, material rodante y tracción suficientes. De continuar así en término próximo será totalmente inoperable el principal medio de transporte terrestre.

Red Total: 34.500 km.

Necesidad de renovación por año: 1.000 km. (posibilidad máxima técnica 500 km.)

Necesidad de conservación mecanizada por año: 5.000 km.

Necesidad de conservación normal por año: 1.000 km.

Dichas cifras son igual al producido anualmente en los últimos 5 años.

CONSTRUCCION - ARGENTINA

- B) Falta de sensibilidad para percibir la importancia prioritaria del ferrocarril dentro del transporte y su trascendencia en la economía nacional, no efectuando las inversiones necesarias para crear las condiciones de eficiencia y poder cumplir con su cometido, con ello la empresa se ha descapitalizado y no ha sabido dar la respuesta más adecuada a la creciente competencia que le representará el transporte automotor.
- C) Es posible que no se pueda lograr una rápida privatización en el campo integral del transporte ferroviario, pero si es urgente y posible que en vista que una de las causas fundamentales del deterioro de los servicios es la burocracia central, que ha crecido irracionalmente, se encare una reestructuración que deje de lado el carácter monopólico centralizado que tiene el servicio de transporte ferroviario que cuenta nuestro país.
- D) En la actualidad Ferrocarriles Argentinos está encarando obras por administración que tradicionalmente hubieran sido objeto de licitación pública.

Por el peso de dichas obras en el presupuesto de trabajos de Ferrocarriles puede decirse que hay un desplazamiento de las empresas privadas del sector ferroviario con una cuadruplicación de los costos sin una mejora de la calidad de obra o en la prestación de los servicios.

Fuentes Energéticas

Las Obras Electromecánicas vienen sufriendo desde hace largo tiempo de la falta de continuidad por el repetido incumplimiento de los planes y programas de obras que formulan las distintas empresas y organismos del Estado y de la inequidad manifiesta de las Bases y Condiciones con la que las Empresas contratistas se ven obligadas a concursar.

Si bien durante el año 1984 ha aumentado el número de iniciativas -concursos y licitaciones- a las que las empresas convocadas, concurren, con un sensible costo de tiempo y dinero, sufrieron las frustraciones por anulación, o que en caso de no anulación falta de definición o bien que, aun definiéndose, sean llamadas nuevamente a concurso sin notificación a los anteriores proponentes.

Recientemente se ha dado el caso de la aparición de grandes emprendimientos que superan la capacidad de realización tradicional de las empresas argentinas. Otrora estos emprendimientos aparecían subdivididos en varios proyectos menores.

Todo lo que antecede, en un marco de general desinformación y falta de conocimiento de las mismas autoridades de las empresas interesadas.

La situación no es mejor en los casos de obras ya contratadas.

La falta de pago en tiempo contractual; la extensión de plazos de pago decidida unilateralmente por el comitente; los cambios de diseño inconsultos para obtener supuestas economías, son solo una parte de los inconvenientes que han debido enfrentar los adjudicatarios al asumir el rol de contratistas.

Todo lo señalado es la demostración práctica de la prolongada falta de actividad y la declinación de los servicios comprometidos por las empresas del Estado, no obstante que el nivel de tarifas y precios que cobran hace suponer que están cubiertas para el cumplimiento del mantenimiento y ampliación de la capacidad productiva.

Obras de Saneamiento

Actualmente la falta de recursos hace que exista una paralización casi total de las obras destinadas a cubrir la demanda creciente de servicios.

Solo por intermedio de algunos préstamos otorgados por el BID o el B.M.

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

se podrán encarar ciertas obras que servirán para paliar el innegable déficit en infraestructuras.

Estos préstamos atienden necesidades registradas en distintas provincias, además de la Capital Federal y Aglomerado Bonaerense.

La recomposición de las tarifas en el orden nacional no es de fácil logro por lo que la solvencia económica tanto de OSN como de otras empresas provinciales de servicios sanitarios pasa actualmente por su punto más bajo de la historia del saneamiento en el país, lo que impide realizar a través de las mismas ningún plan de expansión adecuado.

#### Obras Futuras

Las grandes obras (v.gr. Cuarta Cloaca Máxima, Establecimiento Depurador Norte y otras) están supeditadas a la obtención de créditos externos de largo plazo.

En cuando a la renovación de la red de agua existente, que en este momento está obsoleta, el Administrador General declaró que para su renovación se ha provisto la inclusión de una partida presupuestaria de 12 millones de australes para el presupuesto 86, cifra que es irrelevante frente a la magnitud de la infraestructura existente.

Con respecto al resto del país, en la mayoría de las provincias, están paralizadas las obras de saneamiento por falta de financiación y las grandes obras carecen de financiación genuina (v.gr. Saneamiento Bariloche, Planta Potabilizadora Punta Lara, etc.).

CONSTRUCCION - ARGENTINALA PRIVATIZACION DE EMPRESAS DEL ESTADO

Ha sido un tema que ha merecido gran atención en el primer semestre del corriente año, la importancia de esta iniciativa ratificada en las sucesivas manifestaciones sostenidas en el ámbito oficial, en el marco de la Ley de Concesión de Obra Pública y el Decreto llamado de Desmonopolización. Por la primera, que no ha tenido muchos casos de aplicación, se puede presentar un proyecto de concesión de obra pública y el estado de aprobarlo, lo adjudica o llama a concurso en caso de haber otros interesados. Por la segunda se tiende a dar áreas de servicios a la iniciativa privada en el campo de cualquier empresa del estado.

Es conocida la opinión oficial al respecto en el sentido de dar prioridad a la privatización de áreas en ferrocarriles.

Si bien los fondos disponibles para obras en 1988 y 89 son escasos y los que hay ya han sido comprometidos, el estado nacional bajo el régimen federal, espera que los empresarios propongan la ejecución de obras públicas y servicios por concesión. Las mismas deben ser rentables sobre la base de tarifa o venta de productos, salvo los casos que por razones especiales se contemple la promoción de una concesión con el apoyo de un subsidio directo o indirecto.

Mercado de Obras Privadas

Este mercado está formado por numerosos componentes de la demanda, orientada a satisfacer en forma directa o indirecta todas las necesidades humanas crecientes.

En efecto, la ejecución de obras y prestación de servicios para: plantas fabriles, mercados, supermercados y depósitos; edificios para viviendas, oficinas, comercio y galerías, bancos y entidades financieras; establecimientos educacionales y universitarios; instituciones asistenciales, de salud y hogares; institutos de investigación científica, técnica y laboratorios; hotelería, hostería y paradores; centros polideportivos, estadios, clubes y clubes de campo; salas de espectáculos, templos, cementerios, centrales y redes de transporte y comunicaciones; estaciones de servicio, etc., todas son obras y servicios que hasta hace 50 años eran atendidos, en su gran mayoría, por la actividad privada, predominio que fue decreciendo a medida que el estado tomó a su cargo en forma creciente muchas de dichas funciones merced a la intervención y control de las respectivas actividades económicas con los resultados ya conocidos y sufridos por la población, demostrado por la pérdida progresiva del nivel de vida.

Un caso típico es el de la vivienda y su déficit creciente que nació con la Ley de Locaciones Urbanas y que merece un párrafo aparte.

Mercado de Vivienda

Es conocida la tesis de muchos economistas que consideran que la financiación de la construcción de vivienda por parte del estado es inflacionaria y por lo tanto es un parámetro que debe ser sacrificado para corregir dicha tendencia, en casos coyunturales, pero cuando dicha coyuntura de inflación dura tantos años con índices tan altos, es lógico considerar que estamos frente a una crisis endémica que no se corrige con el sacrificio inhumano y prolongado de un importante sector de población, carente de vivienda digna indispensable para cada agrupamiento familiar básico o individual, con un déficit próximo a las 3.000.00 unidades censo 1985, equivalente a 11,7 millones de habitantes, es decir, un tercio de la población, sin con ello, haber influido en la tendencia inflacionaria, ni en la corrección del déficit fiscal, ni en la carga burocrática, ni en una explotación económica de los servicios ni en sus prestaciones.

Se ha olvidado durante muchos años que la falta de vivienda digna es símbolo de subdesarrollo, mientras que la vivienda en evolución acorde con las necesidades de la familia, en cada época, cimienta las aspiraciones de progreso del individuo

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

que se transmite a todos los órganos de La Nación.

Además de reconocer esta necesidad social, debió tenerse presente que la ejecución de vivienda constituye una parte muy importante de la Industria de la Construcción y que esta, a su vez, es también un factor muy importante como mecanismo motor, generador de otras actividades, hecho que en conjunto, garantiza un crecimiento armónico y sólido de la economía nacional.

El problema actual de la falta de vivienda se mueve entre varios parámetros, no armónicos, ni positivos, que van creando un deterioro progresivo en la satisfacción de esta necesidad inmediata y primaria del hombre que puede llevar a una crisis, de desentendimiento social, de características imprevisibles.

El primer parámetro activo, es el déficit endémico de vivienda que se inicia durante la última guerra mundial con la acelerada industrialización de nuestro país y el consiguiente desplazamiento de la mano de obra a los centros poblados.

La ruptura del equilibrio oferta y demanda en el campo de la locación de viviendas, orientó el lanzamiento de medidas unilaterales de emergencia, tales como el congelamiento de los alquileres sin un reajuste acorde con los aumentos de los salarios o de los otros componentes del costo de vida.

Este encare unilateral del problema habitacional, fue acompañado de otra medida que no contribuyó a la solución del déficit de vivienda, como el complementar con créditos a los inquilinos en condiciones de comprar a bajo precio, la vivienda que ocupaba en lugar de incitarlo a la construcción de una nueva unidad.

Al respecto es muy ilustrativa para la política futura el análisis de los censos de vivienda de los años 1947 y 1960, realizados por el INDEC los que si bien no siguen un criterio concordante en cuanto a calificación de las viviendas y su aplicación, sirven para sacar una conclusión a título de ejemplo.

En efecto, el censo de 1947 muestra que sobre 3.500.000 de viviendas, el 63% estaban ocupadas en alquiler, mientras que trece años después, el de 1960, señala que de 4.400.000 viviendas, el 27% eran alquiladas, es decir que de haberse facilitado, al millón de inquilinos compradores de las viviendas que ocupaban, créditos para la ejecución de nuevas unidades se hubiera contado con 1.000.000 más de viviendas en un plazo de 13 años.

Además el dinero devaluado, entregado a los propietarios, no puede ser incentivo para su inversión en nuevas viviendas, antecedentes que aun perdura en el pensamiento del ahorrista cuando debe, elegir, en que invertir, circunstancia que sumada a la obsesiva declaración de no acordar créditos para la ejecución de planes oficiales de construcción de vivienda a entidades con fines de lucro, configuró otro parámetro negativo que resta recursos complementarios privados muy importantes para la ejecución de dichos planes.

Como hecho positivo corresponde señalar la ley 19929 que creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), fondo que si bien no era suficiente para cubrir el crecimiento vegetativo, pudo si generar en cambio el capital semilla, el que ampliado con los reintegros actualizados y con nuevos recursos, bien administrados con un programa distributivo ecuanime, puede dar la base definitiva de una solución permanente del problema habitacional, en nuestro país, pues dicha ley en el Art. 2° previo la integración del fondo con los siguientes recursos:

- A) Los recursos que a tal fin han destinado las leyes 19.876 y 19.980.
- B) Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales, provinciales o municipales en favor del fondo.
- C) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte

CONSTRUCCION - ARGENTINA

en el futuro.

- D) Los recursos provenientes de sanciones económicas o convenios resarcitorios que se apliquen o se celebren con las personas comprendidas en el régimen de la presente ley.
- E) Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes.
- F) Un aporte del 2,5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador.
- E) La falta de aplicación de reajustes y reintegros establecidos en el inciso impidió la integración del capital semilla como base fundamental para el crecimiento de los recursos en el curso del tiempo de duración del sistema, con los resultados negativos ya señalados.

RECURSOS INTERNOS PARA LA CONSTRUCCIONRecursos Humanos

El país cuenta con los recursos humanos suficientes para cumplimentar sus necesidades en vías a la ejecución de los planes de viviendas que vayan inclusive disminuyendo el déficit actual, como también de los necesarios para cubrir el grave déficit de mantenimiento de la infraestructura existente y de la necesaria a ejecutar dentro de planes coherentes.

A nivel universitario es notorio el exodo de profesionales por falta de estímulos para quedarse en el país, como también la enorme cantidad que trabajan en actividades ajenas a su especialidad, con un alto costo para el país por haberles otorgado una formación que se pierde a través de su emigración o de su mala utilización.

A nivel profesional medio sucede exactamente lo mismo.

Por último a nivel operativo también se cuenta con recursos humanos suficientes, hoy desocupados, subocupados, cuentapropistas o dedicados a actividades no productivas, que a su vez es necesario subsidiarlos a través de organismos oficiales costosos, que cargan con impuestos sobre toda la población activa. A este respecto cabe resaltar la inquietud y concreción en cuanto a la formación y capacitación de personal obrero de esta industria desde hace años por parte de la Cámara de la Construcción, a través de su Centro de Capacitación César M. Polledo, de donde han salido ya miles de obreros especializados, personal de supervisión y técnicos. La especialización comprende a albañiles, plomeros, electricistas, carpinteros de obra, colocadores de azulejos, capataces, etc..

Asimismo se asiste con becas rentadas a estudiantes de la especialidad.

Para tener una idea de los recursos humanos disponibles basta observar los índices de niveles de actividad de la industria de la construcción en países de Latinoamérica en los que nuestro país muestra una caída del 53% en Obras Públicas y un 45% en Obras Privadas para el año 1985 con respecto a 1980, índices que dan la declinación de la población económicamente activa en la construcción que el censo 1980 Año Base 100 daba la siguiente composición:

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

Total	1.003.175
Empleados u obreros, Total	600.764
Empleados u obreros Sector Público	75.275
Empleados u obreros Sector Privado	525.139

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

Empleados u obreros Servicio Doméstico	346
Personal por Cuenta Propia	337.494
Patrones o socios	29.560
Familiares sin Remuneración Fija	35.357

Si bien el cuentapropismo con el 33%, era elevado, se estima que en el año 1985 debía ser aun superior porque la mayoría de las obras privadas que se realizaban correspondían a mantenimiento, reparaciones y ampliaciones, tareas no ejecutadas por empresas constructoras.

En este momento se nota una mayor actividad con respecto a 1980 pero se está muy lejos de los años pico en los que la puja con el personal era notoria.

Recursos Tecnológicos

Contamos con numerosos recursos tecnológicos para cumplimentar los planes de construcción que el país necesita, aunque en determinados sectores es evidente que podría avanzarse en una tecnología más moderna, pero para que ello suceda es indispensable contar con planes de obras estatales y continuos en el tiempo, ha sucedido ya en épocas pasadas que, ante anuncios de implementación de esos planes, muchas empresas se equiparon e inclusive instalaron fábricas para la construcción de viviendas prefabricadas, con resultados totalmente negativos frente al abandono de los planes propuestos. Se hace necesario crear la confianza indispensable para que las empresas vuelvan a pensar en reequiparse, maxime por la situación económica por la que atraviesan, en el curso del tiempo se han ido desprendiendo de los equipos que no se presentaban como indispensables.

No obstante ello en el sector viviendas se ha avanzado en la prefabricación y racionalización, pero para que continúe el avance y se refleje en una economía de la construcción es necesario, como queda dicho, que se cuente con una continuidad en la ejecución de los planes.

Existen asimismo suficientes fábricas que producen diversos elementos estandarizados para la construcción, y para su modernización y reequipamiento necesitan también un mercado de demanda estable y continuo para que se traduzca en reales economías.

En síntesis, el país cuenta con tecnología que puede mejorarse, pero para que ello suceda es necesario contar con planes que aseguren una continuidad en el tiempo.

Recursos Materiales

En la construcción en general se utilizan maquinarias y equipos de fabricación nacional, salvo casos de obras especiales en las que deba recurrirse por excepción al equipamiento importado. En la práctica además se ha generalizado la costumbre del agrupamiento de empresas para encarar obras de determinada envergadura lo que redundará en un mejor aprovechamiento de los equipos y maquinarias existentes. Para un más eficiente equipamiento es indispensable contar con continuidad en los trabajos, que permitan una razonable amortización del mismo y eviten el problema de la capacidad ociosa de dichos bienes y pérdidas económicas que las empresas no están en condiciones de soportar.

Con referencia a la provisión de materiales para la construcción el país cuenta, en todo su territorio, con una capacidad de producción que puede abastecer los planes y programas de construcción, tanto de obras de infraestructuras como de viviendas, necesarios para su armónico desarrollo. La actual situación de paralización lamentablemente ha llevado al cierre de determinadas industrias y a contar con una capacidad ociosa muy importante en otras, con grave riesgo para el futuro de no revertirse la situación. La industria de la construcción, puede afirmarse, que puede desarrollarse y constituirse en un muy importante factor de reactivación económica, sin necesidad de importar ninguno de sus insumos,

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

salvo casos muy especiales, y por lo tanto sin el uso de divisas tan necesarias para el país, tal como puede observarse en el siguiente listado de bienes de producción nacional que cuentan nuestras empresas dedicadas a la construcción o instalación de servicios.

Industrias Extractivas

- Minerales metalíferos, extracción.
- Piedra caliza, canteras con y sin elaboración de cal.
- Piedras, mármol, arena y demás materiales para construcción, extracción, incluso elaboración en diversas formas.
- Diversos materiales no mencionados especialmente, extracción.

Industrias ManufacturerasTextiles:

- Trenzas, sogas, cabos, piola y piolín.

Confecciones:

- Bolsas de arpillería,
- Bolsas de arpillería, reparación.
- Tapicerías, cortinas, etc.
- Toldos, carpas.

Madera:

- Corcho.
- Instalaciones para comercios, oficinas, etc. (mostradores, estanterías, vitrinas y análogos).
- Maderas, aserradero y preparación, (aserradero y corralones).
- Maderas compensada y placas para carpintería.
- Maderas extracción y corte, incluyendo algunas formas de aserrado (obrajes).
- Torneados, elaboración en diversas formas (carpintería).
- Maderas.
- Parquets.
- Puertas y ventanas, marcos, etc.

Productos Químicos:

- Ceras para lustrar.
- Colores, pinturas y barnices
- Gases comprimidos y licuados
- Preparación para limpiar y pulir.

Caucho:

- Cubiertas y cámaras para automotores.
- Varios, burletes, pisos, etc.

Piedras, Vidrio y Cerámica:

- Alfarería y cerámica.
- Artículos de cemento y fibrocemento; tanques piletas, macetas, etc.
- Cal, elaboración, molienda e hidratación.
- Cemento Portland y blanco.
- Diversos minerales y piedras, molienda y otras operaciones.
- Esculturas, molduras y otros artículos de yeso.
- Espejos, incluso biselado, tallado y otras operaciones.
- Ladrillos de máquina y otros, refractarios o no.
- Ladrillos producidos en hornos y polvo de ladrillos.

CONSTRUCCION - ARGENTINA

- Mármol, granito y otras piedras, corte, tallado, etc.
- Mosaicos.
- Otros artículos de piedra, tierra, vidrio, etc.
- Vidrios y cristalerías, en diversas formas.
- Vitraux D'art.

Metales, exclusive maquinaria

- Alambre, trefilación, galvanización y otras operaciones.
- Artículos de hojalata, hierro, zinc, etc., incluso la fabricación de envases elaborados en establecimientos llamados hojalaterías, mecánicas o no, plomerías, etc.
- Bulones, tornillos, remaches, clavos.
- Cajas fuertes, muebles metálicos, etc.
- Caños de hierro y acero.
- Cobre, bronce y otros metales no ferrosos, elaboración y reparación de diversos artículos efectuados en talleres llamados broncerías.
- Cobre y bronce y otros metales no ferrosos, fundición y elaboración en diversas formas.
- Cocinas y otros artefactos análogos, excluyendo los eléctricos.
- Herrajes y guarniciones para puertas, ventanas, muebles, etc.
- Hierro, acero y otros metales, fundición y elaboración en formas y artículos diversos.
- Hierro, galvanización.
- Hierro trabajado en diversas formas en talleres llamados herrerías.
- Niquelado, cromado, plateado y otras operaciones similares sobre metales.
- Plomo, estaño y otros metales no ferrosos, con exclusión de cobre y bronce, fundición y elaboración en formas diversas.
- Plomo, estaño y otros metales no ferrosos, fundición de sus minerales.
- Puertas, ventanas, celosías y otros artículos para construcción.
- Trabajos efectuados en talleres mecánicos, incluso producción de algunos artículos o repuestos (no compromete talleres mecánicos de automóviles).

Vehículos y Maquinaria (excluida la electricidad)

- Ascensores.
- Automóviles y camiones, armado y fabricación de carrocerías.
- Máquinas y motores para la industria de la construcción (arquitectura, ingeniería y vial), construcción armado y reparación, incluso la fabricación de repuestos.
- Maquinarias y equipos para uso fabriles.

Máquinas y aparatos eléctricos y a gas

- Acumuladores.
- Artículos y aparatos diversos para electricidad.
- Instalaciones eléctricas, incluso reparaciones.
- Lámparas y tubos para electricidad.
- Instalaciones de gas.
- Calderas, quemadores y máquinas diversas a gas, calefacción.

Recursos Financieros

Inversamente a la situación con respecto al exceso de recursos materiales disponibles por la pronunciada inactividad de la industria de la construcción en relación con la capacidad productiva de las industrias afines; la financiación de las Obras Públicas o privadas y en particular de la vivienda presentan una escasa disponibilidad de fondos, porque el ahorrista privado se ha retirado de cualquier plan de inversión en construcción de vivienda para venta o alquiler, los potenciales adquirentes para uso propio no están en condiciones de comprometerse en un programa de compra salvo que cuenten con un apoyo financiero accesible, situación que esta Cámara analizó exhaustivamente a fines del año pasado, cuyos resultados los volcó en el trabajo titulado "Aportes para la

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

Elaboración de una Política Habitacional" que presentó en el IX Congreso Interamericano de Vivienda realizado en San José de Costa Rica en los primeros días de noviembre de 1987 en cuyo capítulo Financiamiento del programa propuesto expone la situación actual que se desarrolla a continuación:

Financiación del Programa propuesto

De acuerdo a lo establecido, el 35% de la inversión total programada debería ser atendida con financiamiento público, esto es, 1.564 millones de australes que representan el 2% del PBI estimado. El sector privado debería financiar el 65% restante, es decir 2.838 millones de australes, monto equivalente al 4% del PBI.

Las proporciones así establecidas coinciden con las estadísticas que señalan que, en el largo período que abarca desde 1950 a la actualidad, el sector público se ha ocupado de financiar en promedio, el 30% de la inversión de vivienda, mientras que el resto, 70% fue financiado por el sector privado.

El financiamiento de estas viviendas no está asociado a un determinado régimen de propiedad y será necesario estimular la solución del déficit también mediante la locación y el comodato.

Financiación Pública

Para que el plan de viviendas se lleve a cabo, es necesario que el sector público asegure la financiación y si es pertinente subsidie el equivalente a 112.200 unidades, sumas de las viviendas categorías A y B señaladas en el punto 1, 2, 4. Esta cifra significa el 1,5% del parque estimado en 1985.

La financiación pública de la vivienda está definida en el programa fiscal y se instrumenta a través del FONAVI, Banco Hipotecario, Ministerio de Salud y acción social entre otros, los créditos externos.

Según destaca el trabajo reviste vital importancia la estabilidad de los fondos públicos totales asignados a vivienda, ya que está probada la mayor sensibilidad de esta actividad a los cambios de políticas gubernamentales.

Para que las empresas investiguen y desarrollen insumos alternativos y programen en el mediano plazo, a los efectos y aprovechar todas las economías que el mantenimiento de niveles de producción sostenidos pueden alcanzar y así reducir los costos por unidad habitacional, la adopción de una tasa de inversión mínima adquiere un rol de importancia.

Esta tasa mínima debería ser la que se propone (2% del PBI) para el financiamiento público.

Financiación Privada

La financiación privada debe complementar las metas propuestas, lo que equivaldría a 2.838 millones de australes, implicando un monto equivalente a 4% del PBI estimado. No puede haber solución al problema habitacional si el financiamiento privado no recupera el rol dinámico que históricamente le correspondió.

Con este propósito se presentan una serie de propuestas complementarias entre sí, que intenta colaborar en la asignación privada de los recursos, gestando las condiciones que hagan realidad la formación de un creciente mercado de crédito para la vivienda.

Estas propuestas de financiamiento privado sólo pueden tener éxito si, además de los beneficios de distinta índole que se ofrece se presentan un marco económico futuro racional que permita recrear la confianza de los inversores.

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

Este es un requisito indispensable. Su ausencia condena de antemano al fracaso cualquier iniciativa que se proponga.

Es además imprescindible la seguridad de las garantías hipotecarias serán respetadas por las leyes y los jueces si la ejecución de una sentencia puede ser suspendida por razones humanitarias y sociales, el posible inversor considerará insegura la operación y elegirá otras opciones. También aquí la instrumentación de un sistema de seguros puede ser la solución al legítimo conflicto de derechos.

Se exponen a continuación, las diversas medidas instrumentales que se consideran oportunas, sin que su enumeración tenga carácter de exhaustiva, ya que, por el contrario, se considera el campo propicio para el aporte de nuevas ideas y propuestas.

#### Liberación de encajes

La Cámara, si bien reconoce que puede tener efecto inflacionario, propone recrear el uso de un instrumento tradicional de financiación, como es la liberación de encajes bancarios cuyo destino sea el otorgamiento de créditos hipotecarios.

El sistema financiero argentino es un sistema mixto donde coexisten elevados encajes y redescuentos. El establecimiento de muy altos encajes, que restringen la capacidad de crédito, fue una exigencia de la política antiinflacionaria del plan Austral. Sin embargo influyó negativamente en la evolución del BCRA aumentando el déficit cuasifiscal. Disminuir encajes, que tienen costo fiscal, y compensar la expansión resultante con caída de redescuentos, que significan subsidio, resulta una actitud más racional que tratar de solucionar la restricción crediticia con redescuentos discriminatorios y difíciles, una vez que están concedidos, de eliminar.

En un proceso de remonetización, como el que se verifica a partir del Plan Austral, y en un contexto de aumento en la oferta agregada de bienes, como el que se pretende alcanzar, el efecto de las modificaciones de la cantidad de dinero, en los precios, queda amortiguado.

Por ello se propone disminuir los coeficientes de reserva, de las entidades financieras para aumentar la capacidad prestable asociada a la construcción de viviendas.

#### Proyecto capital semilla

Como resultado de la visita que nos hiciera, a fines del año 1971, el ex presidente del Banco Nacional de la Habitación de Brasil, Doctor Mario Trindades, invitado por esta Cámara, nos dejó la inquietud de llegar a constituir el capital semilla que aportara los medios financieros indispensables para poner en marcha un plan de construcción de vivienda, que cumpla la condición de continuidad y de crecimiento en función de las motivaciones tomadas com base, recurriendo como punto de partida a los siguientes principios:

- A) Destinar a tal fin asignaciones en el presupuesto nacional.
- B) Recaudar fondos específicos por medio de un nuevo presupuesto. En este caso, habrá que determinar cual es el objeto a gravar o la actividad gravable. Tiene mucha importancia, a los efectos, de que tal imposición no resulte en detrimento de otras actividades, que sus costos puedan admitir tal carga sin deteriorar sectores económicos de gravitación o provocar aumentos apreciables en el costo de vida.
- C) Recurrir como en Brasil a la creación del fondo de desempleo.

A partir de ese momento la Cámara insistió ante los poderes públicos para lograr la constitución de un fondo básico hecho que se concretó un año después con el Dictado de la Ley N° 19929 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI),

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

la que si bien no cumplió el pensamiento total de la Cámara, contemplaba en su Artículo 2° los recursos necesarios para cumplir las condiciones señaladas en el párrafo anterior. Lamentablemente el proceso inflacionario desmedido y la omisión del cumplimiento del inciso E) Art. 2° "Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes" y el destino casi exclusivo a sectores de población de menores recursos completará el cuadro regresivo que impidió la concreción del capita semilla base de la propuesta de la Cámara.

En vista de los magros resultados obtenidos en cuanto a la aplicación de los fondos recaudados, la XXIV Convención Anual de la Construcción efectuada en Mar del Plata en setiembre de 1976 hizo pública la resolución "FINANCIACION DE VIVIENDA" cuyo texto corre por Anexo N° 11 que recomienda una serie de puntos con miras a sostener y acrecentar "FONDOS DE FINANCIACION DE VIVIENDA" a valor constante para financiar permanentemente igual o mayor cantidad de viviendas.

Asimismo se considera de interés una propuesta presentada por la Cámara con fecha 7/5/80 ante la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda que coadyuve a canalizar los recursos del FONAVI en un programa que facilite el acceso a la vivienda a personas de ingresos medios por estar en condiciones de reintegrar los préstamos actualizados, y por lo tanto a sostener y acrecentar los fondos de financiación de vivienda anexo N° 12.

Por último, en el trabajo "Aportes para la Elaboración de una Política Habitacional" presentado en el Congreso Interamericano de la Vivienda realizado en San José de Costa Rica en Noviembre de 1987 se presentó el tema sobre Capital Semilla que demuestra nuestra constante preocupación por contar con dicho recurso financiero que permita la ejecución de vivienda con miras a la reducción del déficit actual en forma creciente.

El proyecto Capital Semilla propone canalizar una limitada cantidad de recursos públicos para solucionar el grave problema que significa la desaparición del crédito a largo plazo, que se produce tanto desde el punto de vista del ahorrista (cuando la evolución de los precios supera el rendimiento de la tasa de interés), de los prestatarios (cuando el costo del crédito supera el ingreso superado) y de los intermediarios financieros (cuando no se concreta el repago y cuando se producen caídas de depósitos).

Los atributos más importantes son los siguientes:

- Tiende a maximizar la utilización de los recursos públicos, ya que con un pequeño sacrificio presente permite estructurar una metodología de largo plazo, acorde con la problemática de la vivienda.

- Crea las condiciones constitutivas para fomentar la financiación a largo plazo en base a recursos privados, permitiendo multiplicar el acceso a la vivienda a demandantes con insuficiente capacidad de ahorro.

- Es equilibrado en términos monetarios.

- Asegura un segmento de demanda estable, que incidirá favorablemente en la reducción de costos, al alentar la programación a mediano plazo.

- Puede actuar como un estabilizador anticíclico en el área de la Vivienda, expandiendo los préstamos en situaciones depresivas y contrayéndolos cuando la actividad se halle en pleno empleo.

#### Sinceramiento impositivo y repatriación de capitales

Constituyen fuentes adicionales de financiamiento que ayudarían a la reconstrucción del mercado de capitales pero deben utilizarse a través de una asignación privada de los recursos, cortando la transferencia continua de fondos

CONSTRUCCION - ARGENTINA

desde el sector privado hacia el estado.

Ambas propuestas plantean la asignación inmediata de los fondos que se obtengan a actividades productivas de reconocido efecto multiplicador, lo que producirá, a su vez, un efecto fiscal mediano a través de la generación de una mayor base imponible futura. Se antepone este objetivo al que predominó en las anteriores medidas de regularización impositiva que perseguían únicamente un rendimiento fiscal inmediato, destinando los recursos obtenidos a sufragar el gasto público improductivo.

Los fondos que se obtuviesen por el sinceramiento impositivo, que se materializaría mediante la suscripción de los Módulos Habitacionales de Liberación Impositiva, tendrían como destino obligatorio el otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas para venta o alquiler. Con esto se atiende también una indudable necesidad de carácter social.

La posibilidad de repatriar capitales se justifica en la necesidad de revertir el proceso de fuga del ahorro interno y en el reconocimiento de que muchos de los que poseen activos financieros en el exterior siguen teniendo la actividad principal en el país.

La repatriación está concebida mediante la suscripción de bonos que podrán ser mantenidos en cartera -con renta y capital exentos de impuestos- o utilizados para obtener crédito en el sistema bancario hasta el 30% de su valor mediante la caución de los bonos.

Los fondos obtenidos, luego de separar el porcentaje para hacer frente los descuentos por caución de bonos deberán utilizarse obligatoriamente para conceder créditos destinados a la construcción de viviendas para venta o alquiler.

La transformación a australes de los fondos en moneda extranjera que resulten repatriados para la suscripción de los bonos, se efectuará a una paridad que no produzca pérdidas de cambio a quienes se acojan al sistema.

Sistema de Autofinanciación Solidaria

Dirigidos a sectores con capacidad de ahorro pero que no disponen de adecuados canales de financiación, los sistemas de autofinanciamiento eluden el alto costo del crédito, generando un sistema autónomo respecto de los recursos del Estado, que no se sujeta a las restricciones del sistema financiero, y genera una demanda adicional, privilegiando el ahorro individual y a la actividad privada. Aplicados en otros bienes industriales, han demostrado ser idóneos para motorizar la actividad productiva y comercial. Algunos de sus principios pueden aplicarse para la construcción de viviendas, modificando sus procedimientos.

Sin perjuicio del exhaustivo tratamiento que sobre este tema se desarrolla en el trabajo, se detallan acá las principales características:

- Sujetos participantes: Empresas promotoras y administradoras, consorcio de compradores, agentes recaudadores, compañías aseguradoras, empresas constructoras, director de obra.

- Procedimientos: Asignación de las viviendas por sorteo y licitación, ajuste de las cuotas según índice del costo de la construcción, existencia de fondo de reserva para cubrir déficits financieros.

Fondos de inversión directa (Fiduciaria)

Es otro canal de financiación, sin antecedentes en el país, destinado a ser promovido y administrado por la actividad privada.

El sistema consiste básicamente en la captación de fondos de inversiones

---

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

mediante la emisión de títulos -valores negociables en bolsa-, con una definición precisa sobre el objeto de aplicación de los recursos.

Intervienen en el sistema, una entidad financiera, una sociedad gerente, la Comisión Nacional de Valores y el inversor, que es el tenedor de los títulos-valores, aunque no necesariamente el destinatario de las viviendas.

Para el inversor, el sistema ofrece un adecuado equilibrio entre liquidez, seguridad y rentabilidad.

#### Financiación externa

Como se indicó oportunamente, la actividad en la construcción de viviendas tiene la posibilidad de ser receptora de créditos externos otorgados por las principales instituciones internacionales. Al respecto es importante apoyar a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en las gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial para la obtención de créditos para la financiación de obras relacionadas con la actividad como, por ejemplo de infraestructura y equipamiento comunitario.

El acceso a esta fuente de financiación permitirá contar con recursos genuinos adicionales para el crecimiento y además, aliviar al sector externo de la economía, en una situación coyuntural donde la restricción relevante se encuentra en la escasez de divisas. Asimismo, el plazo y costo de los créditos de esta naturaleza, asegura una rentabilidad económica-social que se expandirá por todo el sistema productor.

**CONSTRUCCION - ARGENTINA**

---

**RECURSOS INTERNOS PARA LA CONSTRUCCION**

**A N E X O S**

- 1 Actividad de la Industria de la Construcción en Países de América Latina.
- 2 La Industria de la Construcción en América Latina.
- 3 Distribución Porcentual del Impuesto a los Combustibles.
- 4 Industria del Cemento Portland en la Argentina.
- 5 Viviendas Servidas por Red de Agua Corriente
- 6 Viviendas Servidas por Red Cloacal.
- 7 Viviendas Servidas por Red Eléctrica.
- 8 Centrales Eléctricas en Servicio.
- 9 Viviendas Servidas por Red de Gas.
- 10 Viviendas Servidas por Gas Envasado.
- 11 Financiamiento de Vivienda - XXIV Convención Anual de la Construcción.
- 12 Aportes para la Elaboración de una Política Habitacional.

PAISES	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		Dominicana		Ecuador		México		Perú		Venezuela		
	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	Año	U	
CONSTRUCCION DE OBRAS DE INFRASURCONSTRUCCION	3) Capacidad Carretera	80	10	80	21,7					80	32,-			80	26,5	80	34,-	80	14,7
		85	70	85	45,-					85	43,-			85	49,2	85	60,-	85	69,3
	4) Personal Técnico									80	100,-		100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-
										85	88,6		35,-	81	128,7	82	150,-	85	68,-
	5) Personal Obrero			80	100,-	80	100,-			80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-
				85	619,-	85	80,-			85	88,9	85	122,2	81	142,6	81	122,4	85	26,3
	6) Nivel de Actividad en Obras Públicas	80	100,-			80	100,-	80	100,-	80	100,-					80	100,-	80	100,-
		85	47,-				140,-	85	112,4	85	124,-					81	162,-	85	53,-
	7) Nivel de Actividad en Obras Privadas		100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-					80	100,-	80	100,-
			55,-	85	60,-	85	60	85	157,6	85	80,6					81	130,-	85	26,-
8) Consumo Cemento Portland	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	90	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	
	85	64	85	77,-	85	94,9	85	123,6	85	95,9	85	196,9	82	117,3	82	111,5	85	70,9	
9) Consumo Hierro de Construcción	80	100,-				100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	80	100,-	
	85	41				62,-	84	121,5	85	97,-	85	201,1	81	112,5	81	149,3	85	44,9	
10) Participación de la Inversión en Construcción en el PIB	80	6,6	80	5,3	80	8,9	80	3,35	80	6,8			80	12,4	90	7,2	80	15,-	
	85	3,8	82	5,4	85	8,7	84	3,78	85	6,1			82	13,6	81	7,6	85	7,4	
11) Participación de la Inversión en Obras de Infraestructura Social en el Ingreso Bruto					80	16,3	80	26,8							80	11,-	80	52,7	
					85	21,7	84	33,4							81	10,6	85	65,4	
12) Participación de la Inversión en Obras de Infraestructura Social en el PIB	80	100,-			80	100,-	80	100,-	80	100,-			80	100,-	80	100,-	80	100,-	
	85	47			85	11,4	84	110,7	85	96,2			82	117,6	82	112,5	85	26,3	

CONSTRUCCION DE OBRAS DE INFRASURCONSTRUCCION

CONSTRUCCION DE OBRAS DE INFRASURCONSTRUCCION

**LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN LATINOAMERICA**  
**Por Países Informantes de Zona y Por Población Comprendida**

ANEXO 2

	Población		Capacidad Ociosa Año 1985				Variación de la Actividad Período 1985/1980													
	Canti- dad Millón h	Base Zona %	Factor Poblacional		Por País %	Por Pobla- ción %	Caída de la Actividad					Obras Públicas			Obras Privadas					
			Base				Factor Pobl. Res- pues- tas	1980 %	1985 %	Por País %	Por Pobla- ción %	Factor Poblacional		Por País %	Por Pob- bla- ción %	Factor Poblacional		Por País %	Por Pob- bla- ción %	
			Zona	Res- pues- tas	Zona	Res- pues- tas						Zona	Res- pues- tas			Zona	Res- pues- tas			
Argentina	30,1	8,1	0,081	0,107	70,-	7,49	0,107	90,-	30,-	66,7	7,14	0,081	0,267	47,-	12,5	0,081	0,122	55,-	6,7	
Brasil	132,7	35,7	0,357	0,470	35,-	16,45	0,470	76,3	65,-	14,8	6,96					0,357	0,540	60,-	32,4	
Colombia	28,1	7,6										0,076	0,250	112,4	20,1	0,076	0,115	157,-	18,-	
Chile	11,9	3,2										0,032	0,105	140,-	14,7	0,032	0,048	60,-	2,9	
Dominicana	6,1	1,7	0,017	0,022	43,-	0,95	0,022	68,-	57,-	16,2	0,36	0,017	0,056	124,-	6,9	0,017	0,026	80,6	2,1	
Ecuador	9,1	2,4																		
México	77,-	20,7	0,207	0,272	41,4	11,26	0,272	73,5	58,6	20,3	5,52									
Perú	19,2	5,2	0,052	0,069	60,-	4,14	0,069	66,-	40,-	39,4	2,72	0,052	0,171	33,7	5,8	0,052	0,079	51,-	4,-	
Venezuela	16,9	4,6	0,046	0,060	69,3	4,16	0,060	85,3	30,7	64,-	3,84	0,046	0,151	53,-	8,-	0,046	0,070	26,-	1,8	
<b>Total Respuestas</b>	<b>331,1</b>	<b>89,2</b>	<b>0,760</b>	<b>1,-</b>	<b>53,1</b>	<b>44,45</b>	<b>0,760</b>				<b>36,9</b>	<b>26,54</b>	<b>0,304</b>	<b>1,-</b>	<b>81,7</b>	<b>76,0</b>	<b>0,661</b>	<b>1,-</b>	<b>70,-</b>	<b>67,9</b>
<b>Total Zona</b>	<b>371,3</b>	<b>100,-</b>	<b>1,-</b>				<b>1,-</b>						<b>1,-</b>				<b>1,-</b>			

El número de habitantes se ha tomado del informe CEPAL N° 431 del 1/6/86 que incluye a los países que componen la FIIC.- (Anexo 11)  
 La Base 1 de zona del Factor Poblacional es equivalente al porcentaje del total de la población de la zona o del total de la población de los países que han respondido a cada concepto.  
 La capacidad ociosa y la variación de la actividad por país, multiplicadas por los factores poblacionales correspondientes dan las incidencias parciales y las totales de cada concepto, en función del peso poblacional de cada país.-

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

## ANEXO 3

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES <sup>o</sup>

PERIODO	RENTAS GENERALES %	FF.CC. F N.P.T. %	FONDOS VIAJES %	FONDO NACIONAL ENERGIA %	TOTAL %
1967	-	-	65	35	100
1970	16	-	64	20	100
1971	44	-	42	14	100
1972	48	1	37	14	100
1973	35	8	41	16	100
1974	42	8	35	15	100
1975	43	6	35	16	100
1976	49	4	32	15	100
1977	56	4	27	13	100
1978	40	9	36	15	100
1979	31	11	41	17	100
1980	38	15	31	16	100
1981	57	8	23	12	100
1986	55,7	7,4	24	12	100

FF.CC. : FERROCARRILES

FNPT : FONDO PLAN NACIONAL DE TRANSPORTE

<sup>o</sup> : DEL ANALISIS DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES CALCULADOS A VALORES CORRIENTES, PUBLICADO EN "BASES PARA LA REACTIVACION DE LA VIABILIDAD ARGENTINA" 5 DE OCTUBRE DE 1983.

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

INDUSTRIA DEL  
CEMENTO PORTLAND EN LA ARGENTINA

## ANEXO 4

AÑO	CAPACIDAD 1.000 TN	PRODUCCION 1.000 TN	CAPACIDAD OCIOSA %
1960	3.186	2.614	17,95
1961	3.967	2.876	27,50
1962	3.977	2.920	26,58
1963	4.523	2.494	44,86
1964	4.892	2.878	41,17
1965	4.937	3.272	33,72
1966	4.989	3.451	30,83
1967	4.989	3.520	29,44
1968	4.989	4.175	16,32
1969	5.131	4.306	16,08
1970	7.353	4.743	35,50
1971	8.095	5.533	31,65
1972	8.105	5.445	32,82
1973	8.150	5.181	36,43
1974	8.550	5.392	36,94
1975	8.650	5.464	36,83
1976	8.650	5.712	33,97
1977	8.650	6.002	30,61
1978	8.650	6.316	26,98
1979	8.650	6.667	24,67
1980	10.326	7.133	30,92
1981	10.264	6.651	35,20
1982	11.159	5.624	49,60
1983	11.624	5.609	51,75
1984	11.699	5.230	55,30
1985	11.699	4.695	59,90
1986	11.699	5.557	52,50
1987	11.699	6.087	47,97

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

## ANEXO 5

JURISDICCION	TOTAL DE VIVIENDAS	VIVIENDAS SERVIDAS POR RED AGUA CORRIENTE		
		TOTAL	URBANA	RURAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
CAPITAL FEDERAL	918.758	910.774	910.774	
GRAN BUENOS AIRES	1.755.277	871.497	870.773	153
RESTO DE BUENOS AIRES	1.110.705	578.617	568.703	9.914
CATAMARCA	42.868	27.175	19.983	7.192
CORDOBA	610.111	399.152	374.958	24.194
CORRIENTES	140.198	66.236	62.020	4.216
CHACO	150.616	51.034	48.990	2.044
CHUBUT	62.710	50.465	46.873	3.592
ENTRE RIOS	219.880	133.938	125.425	8.513
FORMOSA	61.373	23.042	21.414	1.628
JUJUY	86.266	61.061	54.290	6.771
LA PAMPA	36.705	20.517	15.168	5.349
LA RIOJA	34.853	25.878	19.728	6.150
MENDOZA	274.527	195.966	179.905	16.061
MISIONES	129.028	29.819	28.331	1.488
NEUQUEN	52.909	39.645	36.477	3.168
RIO NEGRO	92.741	59.768	55.928	3.480
SALTA	137.318	97.064	88.708	8.356
SAN JUAN	99.191	72.293	66.373	5.920
SAN LUIS	50.911	33.555	30.293	3.262
SANTA FE	663.778	374.275	368.124	6.151
SANTA CRUZ	26.449	21.936	20.581	1.355
SANTIAGO DEL ESTERO	122.631	48.438	45.137	3.301
TUCUMAN	198.289	132.308	122.526	9.782
TIERRA DEL FUEGO	5.761	4.586	4.404	182
<b>T O T A L</b>	<b>7.103.853</b>	<b>4.329,039</b>	<b>4.185.886</b>	<b>143.153</b>

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

## ANEXO 6

JURISDICCION	TOTAL DE VIVIENDAS	VIVIENDAS SERVIDAS POR RED CLOACAL		
		TOTAL	URBANA	RURAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
CAPITAL FEDERAL	918,758	910,364	901,364	-
GRAN BUENOS AIRES	1.755,277	490,627	490,627	-
RESTO DE BUENOS AIRES	1.110,705	362,727	362,727	300
CATAMARCA	42,868	5,714	5,637	77
CORDOBA	610,111	88,943	88,943	-
CORRIENTES	140,198	21,721	21,650	71
CHACO	150,616	10,198	10,198	-
CHUBUT	62,710	20,566	20,254	312
ENTRE RIOS	219,880	52,364	52,364	-
FORMOSA	61,373	5,915	5,915	-
JUJUY	86,266	17,978	17,910	68
LA PAMPA	36,705	8,546	8,546	-
LA RIOJA	34,853	4,092	4,092	-
MENDOZA	274,527	87,827	87,717	110
MISIONES	129,028	4,376	4,376	-
NEUQUEN	52,909	12,069	11,741	328
RIO NEGRO	92,741	18,537	18,537	-
SALTA	137,318	46,646	46,620	26
SAN JUAN	99,191	13,459	13,459	-
SAN LUIS	50,911	9,387	9,387	-
SANTA FE	663,778	170,235	170,186	49
SANTA CURZ	26,449	6,707	6,313	394
SANTIAGO DEL ESTERO	122,631	12,754	12,754	-
TUCUMAN	198,289	37,497	37,497	-
TIERRA DEL FUEGO	5,761	2,842	2,842	-
<b>T O T A L</b>	<b>7.103,853</b>	<b>2.413,091</b>	<b>2.411,356</b>	<b>1.735</b>

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

## ANEXO 7

JURISDICCION	TOTAL DE	VIVIENDAS SERVIDAS POR RED ELECTRICA		
	VIVIENDAS	TOTAL	URBANA	RURAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
CAPITAL FEDERAL	918,978	917,979	917,979	-
GRAN BUENOS AIRES	1,755,277	1,704,436	1,697,678	6,758
RESTO DE BUENOS AIRES	1,110,705	973,408	872,709	100,699
CATAMARCA	42,868	25,688	19,723	5,945
CORDOBA	610,111	513,014	459,945	53,069
CORRIENTES	140,198	81,172	73,362	7,810
CHACO	150,616	80,175	72,586	7,589
CHUBUT	62,710	51,499	46,347	5,152
ENTRE RIOS	219,880	152,244	129,979	22,265
FORMOSA	61,373	27,618	24,556	3,062
JUJUY	86,266	59,836	51,009	8,827
LA PAMPA	56,705	44,787	34,633	10,154
LA RIOJA	34,853	24,778	18,507	6,271
MENDOZA	274,527	247,683	189,000	58,683
MISIONES	129,028	58,864	48,846	10,018
NEUQUEN	52,900	42,975	37,913	5,062
RIO NEGRO	92,741	72,833	59,728	13,105
SALTA	137,318	88,602	82,036	6,566
SAN JUAN	99,191	84,645	69,553	15,092
SAN LUIS	50,911	36,272	32,212	4,060
SANTA FE	663,778	582,700	520,981	61,719
SANTA CRUZ	26,449	23,549	21,766	1,783
SANTIAGO DEL ESTERO	122,631	56,365	50,708	5,657
TUCUMAN	198,289	142,847	126,722	16,125
TIERRA DEL FUEGO	5,761	5,147	4,882	265
<b>T O T A L</b>	<b>7.103,853</b>	<b>6.099,116</b>	<b>5.663,360</b>	<b>435.736</b>

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

## ANEXO 8

AÑOS	CENTRALES ELECTRICAS EN SERVICIO				
	VAPOR	TURBINA A GAS	HIDRO- ELECTRICA	DIESEL	NUCLEAR
1970					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,133,600	393,360	584,214	749,929	
PRODUCCION (MWH)	13,333,200	554,796	1,492,011	1,427,219	
1971					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,249,600	575,242	687,177	771,063	
PRODUCCION (MWH)	14,663,432	942,905	1,481,032	1,561,280	
1972					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,430,700	712,542	690,513	775,946	
PRODUCCION (MWH)	16,394,219	1,066,075	1,437,530	1,508,359	
1973					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,500,700	920,242	1,307,662	767,923	
PRODUCCION (MWH)	16,225,825	1,177,743	2,895,104	1,311,788	
1974					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,506,700	1,111,042	1,507,610	752,583	
PRODUCCION (MWH)	14,589,914	1,151,179	4,938,849	1,325,734	
1975					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,459,200	1,226,442	1,506,434	746,651	
PRODUCCION (MWH)	14,056,310	1,626,034	5,122,056	1,246,092	
1976					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,769,400	1,253,914	1,720,654	768,036	370,000
PRODUCCION (MWH)	14,307,891	2,131,578	4,949,786	1,257,582	2,571,654
1977					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,767,650	1,277,364	1,919,584	772,693	370,000
PRODUCCION (MWH)	15,801,159	2,739,516	5,692,362	1,329,558	1,637,464
1978					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,821,400	1,366,794	2,919,802	771,027	370,000
PRODUCCION (MWH)	15,283,938	1,892,561	7,653,595	1,152,708	2,895,507
1979					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,813,100	1,467,914	3,144,992	774,732	370,000
PRODUCCION (MWH)	16,241,227	2,328,345	10,563,890	1,195,428	2,691,719
1980					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,817,500	1,514,464	3,601,251	782,698	370,000
PRODUCCION (MWH)	15,392,380	1,870,380	15,057,160	1,010,668	2,340,147
1981					
POTENCIA INSTALADA (KW)	3,973,800	1,694,500	4,155,700	782,000	370,000
PRODUCCION (MWH)	15,584,000	1,306,200	14,581,200	886,000	2,815,800

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

ANEXO 9

JURISDICCION	TOTAL DE VIVIENDAS	VIVIENDAS SERVIDAS POR RED DE GAS		
		TOTAL	URBANA	RURAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
CAPITAL FEDERAL	918,758	858,841	858,841	-
GRAN BUENOS AIRES	1,755,277	601,610	601,462	148
RESTO DE BUENOS AIRES	1,110,705	250,533	248,312	2,221
CATAMARCA	42,868	-	-	-
CORDOBA	610,111	63,430	63,018	412
CORRIENTES	140,198	-	-	-
CHACO	150,616	-	-	-
CHUBUT	62,710	33,274	32,158	1,116
ENTRE RIOS	219,880	-	-	-
FORMOSA	61,373	-	-	-
JUJUY	86,266	5,854	5,545	309
LA PAMPA	56,705	19	11	8
LA RIOJA	34,853	-	-	-
MENDOZA	274,527	58,033	57,861	172
MISIONES	129,028	-	-	-
NEUQUEN	52,909	20,612	20,511	101
RIO NEGRO	92,741	30,336	29,172	1,164
SALTA	137,318	19,817	19,768	49
SAN JUAN	99,191	6,618	6,589	29
SAN LUIS	50,911	-	-	-
SANTA FE	663,778	83,141	82,413	728
SANTA CRUZ	26,449	17,875	17,513	362
SANTIAGO DEL ESTERO	122,631	7,366	7,240	126
TUCUMAN	198,289	18,535	18,229	306
TIERRA DEL FUEGO	5,761	3,737	3,497	240
<b>T O T A L</b>	<b>7.103,853</b>	<b>2.079,631</b>	<b>2.072,140</b>	<b>7,491</b>

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

ANEXO 10

JURISDICCION	TOTAL DE	VIVIENDAS SERVIDAS POR GAS ENVASADO		
	VIVIENDAS	TOTAL	URBANA	RURAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
CAPITAL FEDERAL	918,758	53,611	53,611	-
GRAN BUENOS AIRES	1,755,277	1.101,668	1,092,042	9,626
RESTO DE BUENOS AIRES	1.110,705	782,454	632,525	149,929
CATACARMA	42,868	24,204	19,036	5,168
CORDOBA	610,111	486,824	403,806	83,018
CORRIENTES	140,198	81,140	70,624	10.516
CHACO	150,616	88,169	76,615	11,554
CHUBUT	62,710	14,623	12,718	1,905
ENTRE RIOS	219,880	163,918	133,605	30,313
FORMOSA	61,373	30,911	25,898	5,013
JUJUY	86,266	49,001	43,302	5,699
LA PAMPA	56,705	48,003	33,985	14,018
LA RIOJA	34,853	23,736	18,370	5,366
MENDOZA	274,527	199,469	138,845	66,624
MISIONES	129,028	57,592	49,581	8,011
NEUQUEN	52,909	22,031	17,523	4,508
RIO NEGRO	92,741	41,086	28,508	12,578
SALTA	137,318	66,774	60,097	6,677
SAN JUAN	99,191	78,630	61,687	16,943
SAN LUIS	50,911	38,976	32,573	6,403
SANTA FE	663,778	527,126	443,663	83,463
SANTA CRUZ	26,449	3,545	2,926	619
SANTIAGO DEL ESTERO	122,631	53,881	43,399	10,482
TUCUMAN	198,289	130,728	107,412	23,316
TIERRA DEL FUEGO	5,761	1,291	1,155	136
<b>T O T A L</b>	<b>7.103,853</b>	<b>4.169,391</b>	<b>3.597,506</b>	<b>571,885</b>

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

XXIVª CONVENCION ANUAL DE LA CONSTRUCCION  
MAR DEL PLATA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
10-14 DE SETIEMBRE DE 1976

TEMA: FINANCIACION DE VIVIENDA

VISTO:

Los antecedentes señalados en el anexo "C" de estas conclusiones;

Que la intervención del Sector Privado en la construcción de viviendas, que durante muchos años tuvo a su cargo la ejecución de la mayor parte de éstas ha desaparecido del mercado por las anormales e inapropiadas condiciones de plaza;

Que ella se debió casi exclusivamente a la falta de apoyo financiero, a través de Bancos y Entidades Financieras autorizadas, por causa de haberse eliminado todo incentivo para la obtención de recursos genuinos;

Que la acción oficial se realizó en forma muy parcializada mediante la utilización de recursos del Estado y el monopolio de los Fondos del Fonavi y se orientó exclusivamente a una irracional forma de distribución de la vivienda;

Que la recuperación de los fondos empleados por el Sector Público se realiza en forma inadecuada y conduce a una constante descapitalización del sector, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario revertir el proceso dando al Sector Privado nuevamente la posibilidad de volver a realizar viviendas para uso propio, venta o para alquiler sin representar una carga para el erario público;

Que hay numerosas empresas que están en condiciones de operar en la construcción de vivienda con el aporte del ahorro y capital privado y con el apoyo financiero de la Banca Oficial o Privada;

Que la construcción de vivienda por medio de la actividad privada contribuirá a reducir en medida importante el déficit habitacional, siempre que se la apoye financieramente en la medida necesaria;

Que es necesario distribuir equitativamente los fondos y recursos financieros que se recauden para la construcción de viviendas, ya sea para uso propio, venta o para alquiler, concurrendo en forma proporcional a las necesidades de cada sector;

Que determinados sectores de la población al que va orientada la vivienda está en condiciones de reintegrar parte o la totalidad de los préstamos a valores reajustados, contribuyendo con ello a sostener y acrecentar "fondos de ~~reservación de vivienda~~ <sup>mediano plazo</sup>", a valor constante, con lo que se logrará financiar permanentemente igual o mayor cantidad de viviendas.

Por ello, la

XXIVª CONVENCION ANUAL DE LA CONSTRUCCION

RESUELVE:

Recomendar a la Cámara Argentina de la Construcción que proponga a las autoridades:

1º) La creación de un sistema de captación de recursos destinados:

- Al financiamiento de la construcción de viviendas cualquiera sea su destino (propia, para venta y para locación).
- Al financiamiento de los adquirentes en los casos de viviendas destinadas a la venta; y que garantice las siguientes cualidades:

1º) Prohibición absoluta de utilizar esos recursos para otros destinos.

2º) Valor constante a través del tiempo.

3º) Que los recursos referidos se obtengan de las siguientes fuentes:

- Fondos del FONAVI.
- Parte del Fondo de Desempleo ampliado a todas las actividades.
- De los aportes para Obras Sociales.
- Cédulas Hipotecarias.
- Ahorro público.

3º) Que proponga el dictado de una ley que imponga con carácter general un sistema de Fondo de Desempleo que sustituya las disposiciones actuales que se refieren a la indemnización por preaviso y despido. Las cuentas de ahorro de cada asalariado deberán ser indexadas de modo de asegurar un valor actualizado del ahorro a la fecha del retiro de los fondos, reglamentando así mismo la modalidad en que podrán efectuarse éstos.

4º) Que proponga la implementación de ordenamientos jurídicos tendientes a incentivar, mediante un adecuado sistema de desgravación, la obtención del ahorro público realizado por personas reales y jurídicas, destinado a préstamos <sup>mediano plazo</sup> para construcción de viviendas cualquiera sea su destino (propia, venta o locación) y para los adquirentes de las viviendas destinadas a la venta.

5º) Que proponga la implementación de un sistema de préstamos para los adquirentes de viviendas que, de acuerdo a la capacidad económica de cada uno de ellos, utilice potenciales distintos de "fondos perdidos" (a modo de subsidio) y de "fondos a reintegrar" con indexación y con un interés adecuado.

6º) Que proponga la implementación de disposiciones que regulen el funcionamiento de las secciones hipotecarias de los Bancos Públicos y Privados, tendientes a reducir el monto de los intereses, comisiones y otros gastos y prohibiendo la inserción de determinadas cláusulas en los contratos hipotecarios, tendiendo así a disminuir el costo del crédito.

7º) Que proponga la implementación de disposiciones tendientes a incentivar la actividad inmobiliaria, otorgando el beneficio de la desgravación impositiva a quienes hagan inversiones para la construcción de viviendas cualquiera sea su tipo o destino (propia, para venta o para alquiler).

8º) Que proponga la implementación de disposiciones tendientes a incentivar la construcción de viviendas para alquiler, otorgando el beneficio de la desgravación de la renta y la exención en el pago de impuestos durante un plazo a establecer y que se contará desde la habilitación.

XXIVª CONVENCION ANUAL DE LA CONSTRUCCION  
MAR DEL PLATA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
10-14 DE SETIEMBRE DE 1976

TEMA: CREDITO PARA TECNIFICACION  
MEDIDAS DE APOYO A LA TECNIFICACION DE LA  
CONSTRUCCION

VISTO:

Que el aumento de la productividad y el acortamiento de plazos están íntimamente ligados con la disminución de los costos, y

IV

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

NOTAS Y GESTIONES**Para facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios se elevó una propuesta**

Con motivo de la solicitud de colaboración formulada a la Cámara Argentina de la Construcción por la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, para elaborar propuestas que coadyuven a canalizar los recursos del FONAVI en un programa que facilite el acceso a la vivienda a personas de ingresos medios, la institución empresaria se dirigió al titular de la referida cartera, a la vez Presidente del Banco Hipotecario Nacional, Ing. Carlos Alberto Canelo Peró; para hacerle llegar su opinión al respecto.

Seguidamente, se transcribe la referida propuesta:

**1. OBJETIVO**

En nuestro país un vasto sector de la población, correspondiente al espectro de la clase media (profesionales, empleados públicos, pequeños comerciantes, etc.) se han visto imposibilitados de acceder a la vivienda propia. Marginados de los planes oficiales de financiamiento (como los que impulsó el Ministerio de Bienestar Social hasta fecha reciente), su nivel de ingresos le impide acceder a otros sistemas. Ello se ha debido a diversos factores limitantes tales como:

a) el costo de la vivienda, que no parece fácil de reducir en el corto plazo. Inciden en este pronóstico no sólo la evolución de los materiales de la construcción sino también la evolución de las cargas sociales, cuya gravitación es equivalente en la estructura de costos del sector, a la de los propios salarios.

b) el elevado monto de las cuotas. Un factor determinante del nivel que alcanzan las cuotas hipotecarias es la incertidumbre a la que está sujeto el intermediario financiero, que al prestar los fondos al adquirente de una vivienda, desconoce la tasa de interés real de largo plazo (recuérdense los vaivenes que ella tuvo en los últimos 24 meses), lo que lo lleva, a efectos de no sufrir quebrantos, a cubrirse con una tasa de interés real elevada y limitar el número de créditos a largo plazo.

El cuadro I ilustra el efecto de una reducción en la tasa de interés, y un alargamiento de los plazos sobre el monto de las cuotas.

Es obvio que las medidas que se implementen para lograr atenuar el efecto de esta limitación tendrán un efecto importante sobre la demanda de viviendas, cuya

elasticidad se estima elevada, es por ello que la Cámara Argentina de la Construcción considera necesario poner el énfasis de la solución en este aspecto.

**2. Alternativa propuesta**

En la propuesta que a continuación se analiza, el tomador del crédito pagará en forma permanente la tasa de inflación mensual a la que se le adicionará una componente en concepto de tasa de interés real, la que se fijará al suscribir el contrato. El intermediario financiero, por su parte, percibirá la tasa testigo incrementada en un porcentaje también prefijado, con lo cual disminuirá sensiblemente su incertidumbre. Para atender la diferencia entre ambos montos se propone la constitución de un fondo o seguro, tal que cuando la tasa de interés exceda aquel valor que se comprometió a pagar el tomador (por ejemplo el 6% anual, de acuerdo con los cálculos ilustrados en el cuadro II), el exceso sea abonado a las entidades financieras por el fondo, en tanto que cuando se produjera la situación inversa, los tomadores del crédito deberán abonar la diferencia al fondo. La masa inicial de recursos para constituir el seguro será integrado por una parte de los recursos del FONAVI.

Cabe destacar que el sistema reduce también la incertidumbre del cliente o tomador del préstamo quien sabe, a priori, que si bien no se beneficiará con tasas de in-

terés real negativa, tampoco estará expuesto a tasas fuertemente positivas, lo que le permite asumir con mayor certeza la decisión de endeudarse.

En la actualidad, el costo de los préstamos hipotecarios implica para el tomador del crédito una tasa de alrededor del 12% sobre la variación anual del Índice de Precios Mayoristas, lo que origina una cuota por préstamo de 10 millones y a 10 años de 143.471 (cuadro I).

Se propone definir como tasa real anual normal (t.r.a.n.) de largo plazo a la que surge de las fórmulas que se desarrollan a continuación. En primer lugar se determina la tasa real normal mensual (t.r.m.), de acuerdo a:

$$t.r.m.: t - \frac{\pi}{1 + \pi}$$

donde t: tasa testigo elaborada por el B.C.R.A. (mensual)

$\pi$ : tasa de inflación (mensual)

$\alpha$ : coeficiente a reconocer por encima de la tasa testigo

t.r.m.: tasa real mensual.

Todos los coeficientes se expresan en tanto por uno.

En segundo término se calcula la t.r.a.n.

$$t.r.a.n.: (1 - t.r.m.)^{12} - 1$$

Si se analiza la información mensual desde junio de 1977 a enero de 1980, suponiendo  $\alpha = 0.008$ , el valor medio de la tasa real mensual es de 0.0045 (en tanto por uno), o sea aproximadamente el 0.0553 anual. Por ello se considera razonable garantizar inicialmente una tasa real (t.r.a.n.) máxima del 6% anual, lo que permitiría prestar a 25 años con una cuota mensual de \$ 64.439 (ver cuadros I y II).

En la medida que la tasa real de mercado que deben pagar los

CUADRO Nº 1

Tasa de Interés anual indexada	Plazo en años		
	10	15	25
0	83.333	55.555	33.333
6	111.021	84.386	64.439
12	143.471	127.017	195.312

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

pero la t.r.a.n., la diferencia será, como se dijo, financiada por el seguro; caso de ser menor deberán ser ellos quienes integren al fondo. El valor de  $\alpha$  será fijado por el FONAVI con acuerdo de las entidades tomadoras al sistema financiero sustituidas financieras; en caso de producirse un drenaje acelerado de recursos se podrá elevar la t.r.a.n. para los nuevos préstamos, encareciéndolos con el consiguiente desaliento en la demanda, y viceversa. De todas maneras, el tratamiento que se dé al coeficiente deberá adecuarse a partes de largo plazo, atendiendo al serio problema económico-social que se busca paliar.

Los fondos ociosos del monto del FONAVI asignado a este programa se colocarán en el sistema financiero a la tasa testigo con el objeto de no producir estrangulamientos de liquidez y facilitar la estabilidad de la tasa real anual normal de largo plazo.

### 3. Efectos esperados

La propuesta tiende a estabilizar el sistema financiero y a favorecer una mayor liquidez. Al disminuir la incertidumbre respecto al comportamiento y oscilaciones de la tasa real de interés, permitirá utilizar fondos originados en colocaciones de corto y mediano plazo para otorgar préstamos de largo plazo.

En el contexto del sistema actual el FONAVI implica una desviación de fondos del consumo al no consumo. Sus recursos se aplican al financiamiento de planes de viviendas para sectores de bajos ingresos o se colocan en el sistema financiero en el cual se diluyen en operaciones ajenas a su fin anual (por ejemplo US\$ 200 millones) para asignarlo al programa propuesto en este documento. Deberá tener un fuerte impacto permitiendo reducir sustancialmente la tasa de interés real aplicada y ampliando sensiblemente el mercado de préstamos para viviendas.

Ello ocurrirá tanto por ser el segmento del mercado al cual se dirigen estos préstamos una parte reducida del total de préstamos del sistema cuando que el destino del seguro es financiar el efecto de una diferencia de tasas reales y no afectarlo directamente a la construcción o compra de viviendas ni al pago del reintegro de capital implícito en la cuota.

El programa será aplicable a la compra de viviendas nuevas y usadas pues se entiende que si se ex-

cluyera a estas últimas, la presión de la demanda elevaría el precio de aquellas distorsionando la relación normal de precios que debe existir entre ambas clases de unidades. Por ello, la distribución de fondos a asignar entre ambos mercados debe ser de similar proporción.

La tarea de construcción de las nuevas unidades quedará reservada al mercado y obviamente, no presupone la creación de empresas "ad hoc" en el sector oficial.

Se estima que el programa permitirá la expansión del sector construcciones exigiendo un aprovechamiento integral tanto de la capacidad productiva propia como de los principales proveedores de materiales.

A título de ejemplo y para tener una idea aproximada del efecto del programa, una asignación de 200 millones de dólares anuales, suponiendo un valor del t.r.a.n. del 7% permitirá que las entidades financieras otorguen préstamos por un monto aproximado de 1.000 millones anuales. Si a ello se agrega un aporte del beneficiario del crédito (estimado en el 30% del total) la demanda podrá alcanzar el equivalente a 1.300 millones de dólares. De ellos se estima que 650 millones deberán canalizarse a viviendas nuevas (implicando un incremento del orden de 20.000 unidades) y otro tanto a la compra de usadas. Si se computa el efecto del desplazamiento producido por quienes vendiendo su unidad usada deseen acceder a una nueva, el monto global de viviendas requeridas por la implantación de este sistema oscilará entre 35.000 y 40.000.

Dado que la asignación de fondos no es por "única vez" sino que en los años siguientes se dispon-

drá de una proporción creciente de los recursos del FONAVI, disminuirá la incertidumbre en el sector de empresas constructoras y proveedoras de materiales respecto del futuro nivel de actividad, lo que favorecerá no sólo la expansión de la capacidad productiva, sino la adopción de nuevas tecnologías que a la postre aceleren la reducción del costo de las nuevas unidades.

No debe esperarse que el programa presione excesivamente el mercado financiero. En primer lugar, como ya se dijo, los préstamos a los que dará lugar son un pequeño porcentaje (alrededor del 2%) del stock total y algo más del 3% del flujo. En segundo lugar la t.r.a.n. aunque accesible será positiva, evitando la demanda especulativa propia de la existencia de tasas negativas y subsidiadas. Por último, en caso de producirse un exceso de demanda, el FONAVI tendrá el arbitrio de subir el valor de la tasa garantizada.

Los recursos necesarios para cubrir las necesidades inducidas por el programa surgirán, como se dijo, del FONAVI por un monto anual de 240 millones de dólares. El remanente necesario hasta completar los 1.000 millones a los que se hizo mención en párrafos anteriores será provisto por el ahorro de la comunidad que, en un contexto de tasa de interés real positiva, se considera desempeñará un papel de creciente importancia en la futura evolución de la economía.

Quedamos a vuestra disposición para analizar en forma conjunta y si así lo estiman conveniente, alternativas de aplicación, tasas diferenciales, subsidios, etc., vale decir, variantes que pueden ayudar al sistema propuesto.

## Auditoría de Certificaciones

MAYORES COSTOS

CURVAS DE INVERSIONES

RSG Administración de Contratos S. R. L .

PARANA 480 - 7º P. Of. 2 - CAPITAL - T. E. 40-6170

70-4296 (Radio Hamada Cód. 5650) 31-0056/9

## CONSTRUCCION - ARGENTINA

Cálculo de la Tasa Real Normal Mensual para  $\alpha = 0,008$ 

Tasa testigo a 30 días (Prom. mensual expresado en tanto por uno)		Tasa test. 30 días (Col. 1) incrementada en $\alpha = 0,008$	Incremento mensual del Índice de precios Mayoristas Nivel Gral.		Tasa real "normal"	
Mes	Valor		Mes	Valor	Mes	Valor
JUN. - 77	0,0615 (1)	0,0695	MAY. - 77	0,0530	JUN. - 77	0,0113
JUL. - 77	0,0653 (1)	0,0733	JUN. - 77	0,0660	JUL. - 77	0,0068
AGO. - 77	0,0731 (1)	0,0811	JUL. - 77	0,0570	AGO. - 77	0,0223
SET. - 77	0,0795 (1)	0,0875	AGO. - 77	0,1260	SET. - 77	0,0342
OCT. - 77	0,0919 (1)	0,0999	SET. - 77	0,0730	OCT. - 77	0,0251
NOV. - 77	0,1031 (1)	0,1111	OCT. - 77	0,1350	NOV. - 77	0,0211
DIC. - 77	0,1066 (1)	0,1146	NOV. - 77	0,0790	DIC. - 77	0,0330
ENE. - 78	0,1040 (1)	0,1120	DIC. - 77	0,0420	ENE. - 78	0,0672
FEB. - 78	0,0334 (1)	0,0914	ENE. - 78	0,1020	FEB. - 78	0,0096
MAR. - 78	0,0704 (1)	0,0784	FEB. - 78	0,0530	MAR. - 78	0,0241
ABR. - 78	0,0643 (1)	0,0723	MAR. - 78	0,0900	ABR. - 78	0,0162
MAY. - 78	0,0638	0,0768	ABR. - 78	0,0910	MAY. - 78	0,0130
JUN. - 78	0,0724	0,0804	MAY. - 78	0,0900	JUN. - 78	0,0088
JUL. - 78	0,0684	0,0764	JUN. - 78	0,0480	JUL. - 78	0,0271
AGO. - 78	0,0685	0,0765	JUL. - 78	0,0360	AGO. - 78	0,0262
SET. - 78	0,0620	0,0700			SET. - 78	0,0147
OCT. - 78	0,0658	0,0738	SET. - 78	0,0670	OCT. - 78	0,0064
NOV. - 78	0,0680	0,0760	OCT. - 78	0,1000	NOV. - 78	0,0218
DIC. - 78	0,0697	0,0777	NOV. - 78	0,0450	DIC. - 78	0,0067
ENE. - 79	0,0686	0,0766	DIC. - 78	0,0640	ENE. - 79	0,0118
FEB. - 79	0,0646	0,0726	ENE. - 79	0,1000	FEB. - 79	0,0249
MAR. - 79	0,0641	0,0721	FEB. - 79	0,0800		
ABR. - 79	0,0645	0,0725	MAR. - 79	0,0310	ABR. - 79	0,0079
MAY. - 79	0,0649	0,0729	ABR. - 79	0,0650	MAY. - 79	0,0074
JUN. - 79	0,0664	0,0744	MAY. - 79	0,0900	JUN. - 79	0,0143
JUL. - 79	0,0694	0,0774	JUN. - 79	0,1050	JUL. - 79	0,0250
AGO. - 79	0,0735	0,0815	JUL. - 79	0,0750	AGO. - 79	0,0060
SET. - 79	0,0737	0,0817	AGO. - 79	0,1470	SET. - 79	0,0569
OCT. - 79	0,0726	0,0806	SET. - 79	0,0530	OCT. - 79	0,0262
NOV. - 79	0,0619	0,0699	OCT. - 79	0,0120	NOV. - 79	0,0572
DIC. - 79	0,0587	0,0667	NOV. - 79	0,0340	DIC. - 79	0,0316
ENE. - 80	0,0581	0,0661	DIC. - 79	0,0240	ENE. - 80	0,0411
					Promedio	0,0045

(1) Debido a que no existía la tasa testigo se utilizó como "proxi" la tasa de Interés pasiva publicada por F.I.E.L. en Indicadores de Coyuntura.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de La República Argentina e INDEC.

En nuestro convencimiento que con esta propuesta se puede obtener un principio de solución en el grave problema que representa la falta de viviendas en el sector medio de la población.

**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 6**  
**Recursos externos para la construcción**  
**PAIS: Chile**



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**RECURSOS EXTERNOS PARA LA CONSTRUCCION**

Siendo la formación de capital uno de los factores determinantes del crecimiento económico, y dado que tradicionalmente en los países en desarrollo el ahorro interno ha sido insuficiente para financiar la inversión necesaria, los recursos externos se han constituido en un elemento esencial en las estrategias de desarrollo de estos países.

**Fuentes**

El flujo de estos recursos desde el exterior puede adoptar distintas formas y está condicionado por diversos factores: Recursos provenientes de Agencias de Ayuda Internacional o de Gobiernos de países desarrollados, créditos de instituciones multinacionales de financiamiento, de la banca privada Internacional o de Proveedores, o inversión directa extranjera. La distribución de estos flujos está determinada, en el primer caso, por consideraciones respecto del grado de necesidad y pobreza relativa y absoluta de los países beneficiarios (ayuda humanitaria) y, por cierto, por consideraciones de orden político. La magnitud de los créditos externos que pueden afluir a un país, por su parte, está condicionada por la capacidad de pago, que las fuentes de financiamiento evalúan en función de variables como el nivel actual de endeudamiento externo, proyección de la balanza comercial, estabilidad económica, etc. En verdad los criterios de clasificación como deudor de un país dependen de la fuente del crédito. Así por ejemplo, las agencias financieras internacionales establecen condiciones más blandas para la colocación de sus recursos que un préstamo puramente comercial de la banca internacional. Finalmente, la otra modalidad de los flujos externos, la inversión directa, depende de las condiciones existentes en la legislación del país destinatario. La experiencia de algún modo indica que el capital extranjero fluye hacia los países donde encuentra "un aparato institucional y legal semejante al del país de origen, donde existe un marco estable de macropolíticas relativas a las variables económicas fundamentales (salarios, tasas de interés, tipo de cambio, apertura comercial, etc.); cuando existen mercados internos amplios o cuando hay ventajas comparativas importantes como para competir en el mercado internacional y, en general cuando las condiciones económicas garantizan una cierta proporcionalidad entre el retorno y la productividad de las inversiones".

**Usos**

En cuanto al destino de estos recursos externos, pueden citarse aquellos que concurren al financiamiento de actividades propias del sector público, entre los que destacan programas de apoyo social tales como vivienda, salud, educación, etc., al sostenimiento de determinadas políticas y niveles de reservas internacionales y para solventar pagos financieros netos al exterior; y finalmente para ampliar o preservar la capacidad productiva de empresas que por razones socio-económicas (monopolios naturales) o estratégicas (energía) se mantengan bajo el control estatal. pero también los recursos externos pueden fluir al financiamiento de actividades privadas, generalmente en lo que se refiere a ampliación de la capacidad productiva, sea por expansión de las plantas o por introducción de innovaciones tecnológicas en los equipos y/o procesos productivos.

**LA INVERSION EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LA CAPACIDAD DE ABSORCION**

¿Cuál es el nivel de financiamiento externo requerido para sostener el crecimiento deseado del producto?. Esta es una cuestión que no podemos responder aquí, pero se puede ilustrar el punto inspeccionando la estructura de las funciones de oferta y demanda agregadas.

## CONSTRUCCION - CHILE

A nivel nacional la oferta global esta constituida por la suma del PGB (P) y las importaciones (M), en tanto que la Demanda global puede desagregarse en Consumo (C), Inversión Interna Bruta (I) y Exportaciones (E).

Así la ecuación de equilibrio puede escribirse como:

$$P + M = C + I + X$$

Equivalentemente

$$P = C + I + (X - M)$$

Por otra parte el Producto de un periodo puede ser consumido o Ahorrado, por lo que:

$$P = C + S, \text{ donde } S \text{ representa el Ahorro Interno.}$$

Reemplazando tenemos:

$$C + S = C + I + (X - M)$$

Despejando y eliminando términos

$$I - S = M - X$$

Luego cuando la inversión es superior a S, entonces  $M - X$ , lo que significa que se precisarán recursos de ahorro provenientes del exterior para cumplir con el monto de inversión requerido por el país para satisfacer una determinada tasa de crecimiento, una vez movilizadas efectivamente los recursos de ahorro internos del país.

No es posible reducir la inversión al nivel del ahorro interno ( $I = S$ ) para cerrar la brecha externa porque automáticamente se comprime y limita la posibilidad de crecimiento del país.

De no recurrir al financiamiento externo indicado, la diferencia representaría una reducción en las tenencias de reservas internacionales de que el país dispone.

Por otra parte, debe tenerse en consideración que el financiamiento externo implica el establecimiento de alguna carga posterior, dado el hecho que si se recibe este flujo en forma de crédito será necesaria alguna forma adicional de ahorro en el futuro para servir el pago del capital más sus intereses. Pero también se han venido comprobando que, dentro de ciertos rangos y a ciertos niveles de ingreso, el acceso a los recursos externos inhibe el ahorro interno y eleva los niveles de consumo del país (correlación negativa entre ahorro interno y externo).

De esto se desprende que la fórmula más sana para financiar la inversión reside en la movilización de los recursos de ahorro interno. Pero tal movilización no se refiere a un movimiento puramente monetario sino hacia activos reales.

Debe considerarse además que el incremento de los recursos reales de ahorro interno pasa por una reducción del nivel de consumo (voluntaria o inducida).

El incremento de la disponibilidad de ahorro externo, con todas las desventajas anteriormente mencionadas, puede obtenerse del flujo de bienes importados, o por la mejoría en los términos de intercambio del país, aún cuando se requiere que la capacidad adicional de compra que se obtenga por estas vías no se canalice hacia el consumo.

Algunas de las fórmulas mencionadas resultan difíciles de instrumentar. Tal es el caso de incrementar el ahorro interno mediante una reducción del consumo, sobre todo cuando el nivel de consumo ya es demasiado bajo.

**CONSTRUCCION - CHILE**

Para mejorar las perspectivas de financiamiento de la inversión parece necesario adecuar e integrar cada uno de los mecanismos señalados. Se puede revisar si la tasa máxima de inversión que el país puede lograr es superior a la tasa mínima de inversión requerida para incrementar el producto bruto, no sólo en términos absolutos sino también al producto per cápita de una población que crece. Por otro lado, la tasa de inversión debe ser concordante con la capacidad de absorción del país, la que depende de la capacidad instalada, de los recursos naturales existentes, de la oferta y calidad de la mano de obra, de la capacitación técnica y de la capacidad empresarial y, en general, de todos los factores que es preciso integrar en proporciones adecuadas dentro del proceso productivo. Dicha capacidad de absorción constituye el límite superior, en el corto plazo, de la capacidad de inversión física posible. Si no existe la suficiente capacidad de absorción, se generarán en el corto plazo presiones de tipo estructural debido a cuellos de botella que debieran intentarse resolver en el mediano plazo.

**LA CONSTRUCCION Y EL FINANCIAMIENTO EXTERNO**

La relación de la construcción con el financiamiento externo surge del hecho que ella constituye entre el 50 y el 70% de la Inversión Geográfica Bruta en Capital Fijo. Este papel preponderante del sector se debe a que la construcción provee la base física para el crecimiento económico y el progreso social. Las carencias de infraestructura básica de saneamiento, transporte, energía, riego, vivienda y otros son limitantes del desarrollo. Pero también la construcción constituye parte importante de la mayor parte de los proyectos de inversión asociados a la producción misma, sea en la agricultura, la industria, la minería, el comercio, e incluso en las actividades productoras de otro tipo de servicios.

Independientemente de como está organizada la economía, hay a lo menos una área mínima de responsabilidad estatal, incluso en economías de mercado. Y ocurre que esa área comprende a lo menos dos tipos de actividades de especial relevancia en la construcción: las obras públicas y la vivienda.

La participación estatal en el desarrollo y provisión de las obras públicas se deriva de distintas razones, entre las que se destacan las características de bienes y servicios públicos de que proveen dichas obras; el volumen de las obras; las necesidades de localización forzosa de otras; razones estratégica, sociales o geopolíticas; y la demanda por el estado mismo de cierto tipo de obras para el desempeño de sus múltiples funciones administrativas. El rol del Estado en el campo de la vivienda tiene su origen en razones de carácter social, y constituye una vía para instrumentar la función de redistribución del ingreso, si bien es posible pensar que, alcanzados ciertos niveles de desarrollo económico, la solución del problema habitacional pueda ser resuelta en un esquema de mercado netamente privado.

**LAS OBRAS PUBLICAS EN UNA ECONOMIA DE MERCADO**

Una de las funciones más críticas del mercado consiste en regular el flujo de los recursos que el país destina a los diferentes sectores. Cada transacción de mercado constituye una confirmación objetiva del deseo de los consumidores de disponer del bien en cuestión al precio transado. La relación entre precio y costo proporciona una evidencia objetiva de la conveniencia de expandir o contraer la producción. Sin embargo, en el caso de las obras públicas no existen mecanismos que permitan en forma objetiva tener estas "señales" del mercado. Ello no significa que no exista disposición de los consumidores o usuarios de pagar el costo de expandir la oferta.

El estudio y la evaluación de los proyectos de infraestructura provee la herramienta, cada vez más aceptada y utilizada, para examinar la disposición de los usuarios de cubrir el costo social de los recursos necesarios para ejecutar los proyectos.

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

Desgraciadamente, la técnica de evaluación de proyectos públicos se ha utilizado fundamentalmente con el propósito de priorizar los proyectos y asignar así los limitados recursos presupuestarios que previamente se han concedido al sector. Los proyectos con rentabilidad (social y privada) neta positiva son por definición aquellos que la sociedad está dispuesta a financiar. Estos valores deben resultar de un análisis de la situación de la economía nacional en su conjunto, considerando tanto las situaciones coyunturales de corto plazo como las de mediano y largo, y no de las disponibilidades de recurso que a priori se pueden determinar para el sector.

Como primera alternativa de financiamiento debe examinarse los aportes de los propios usuarios via tarifas o impuestos específicos. Como regla general el costo de construcción, operación y conservación de las obras de infraestructura debiera ser cubierto por quienes se beneficien, que son, en definitiva, quienes están dispuestos a pagar por él. Pero no siempre se puede compatibilizar las necesidades de financiamiento con los recursos que, año a año, los usuarios pueden aportar. Esto hace necesario considerar como segunda alternativa de financiamiento de las obras el endeudamiento, tanto interno como externo.

Los proyectos de infraestructura rentables a satisfacción de los organismos competentes pueden competir en el mercado de capitales para la obtención de financiamiento. Pero muchas veces el volumen de inversión requerido y los plazos involucrados exceden las posibilidades del crédito interno. Debe entonces considerarse la conveniencia de obtener recursos desde el exterior para su materialización.

Desgraciadamente la banca privada internacional no es proclive al financiamiento de este tipo de proyectos aún cuando exista garantía estatal plena. Más bien se orienta a proyectos específicos de corto período de maduración y que provean una fuente de pago en el tiempo, rápida y segura. Adicionalmente las expectativas del mercado han llevado a que esta fuente presente condiciones más severas para el servicio de las deudas. Resulta delicado financiar proyectos de lenta recuperación mediante recursos de corto o mediano plazo. Se establece así una discriminación implícita contra los proyectos de infraestructura o de carácter social.

La alternativa de traspasar el financiamiento y el desarrollo de los proyectos, y su administración, al sector privado (nacional e internacional) conlleva una serie de dificultades de carácter político y legal que no muchos países han podido resolver satisfactoriamente. Así, las concesiones de cierto tipo de obras públicas, tales como caminos, constituyen una alternativa de uso bastante marginal.

Finalmente, las fuentes más comunmente utilizadas para la obtención de financiamiento para estos proyectos han sido los recursos de ayuda de gobiernos de los países más desarrollados y los organismos multinacionales de crédito. Sin embargo, cada vez más los primeros se están canalizando a los países más pobres ubicados fuera de la región, a la vez que los organismos financieros internacionales no han crecido al mismo ritmo con que se genera la demanda de recursos en los países subdesarrollados.

Pese a ello, hasta ahora organismos tales como el Banco Mundial y el BID aparecen como las principales fuentes de financiamiento de las obras de infraestructura pública de la región.

Igualmente, esas mismas fuentes, que presentan condiciones de préstamos menos onerosas, favorecen también el financiamiento de obras de contenido social, tales como salud, educación, saneamiento y vivienda.

La misma característica, ya anotada, de algunas obras públicas, la de su lato desarrollo, tanto en su planeamiento como en su ejecución, plantean al Estado la necesidad de anticiparse a los requerimientos de inversión del país para un normal desarrollo. El Estado no puede actuar sólo para eliminar los cuellos de botella que se vayan presentando en el proceso de crecimiento económico. Por

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

ello debe ponderar adecuadamente la necesidad presente de buscar financiamiento a proyectos que darán sus frutos en el futuro, y aunque exista ya una pesada carga de endeudamiento, no debe desestimarse estas fuentes para la ejecución oportuna de las obras.

Conviene hacer presente que si bien la construcción es un sector de los llamados no transables, y por ende, no es un generador directo de divisas, tampoco es un insumidor importante de ellas, por cuanto no requiere de importaciones que podrían presionar negativamente el equilibrio de las cuentas externas. Adicionalmente, no debe olvidarse que la inversión en construcción no sólo aumenta la demanda agregada sino que permite expandir fuertemente la oferta de los demás sectores productivos.

El proceso de apertura comercial y de fomento a las exportaciones adoptado en varios países genera una fuerte demanda de construcción: carreteras, puertos, aeropuertos, centrales de energía, y las instalaciones mismas de los sectores exportadores. Con todo el esfuerzo que se haga para incrementar y diversificar las exportaciones, no se generarán las divisas, tan necesarias para cubrir los compromisos con el exterior, si no se dispone del soporte de una adecuada infraestructura pública.

#### LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

En América Latina esta ha sido una fuente de participación creciente en el financiamiento de la inversión. Ello debido a que presenta la ventaja de que no compromete los niveles de endeudamiento del país receptor.

Sin embargo, la inversión extranjera directa se orienta a proyectos de rápida recuperación que permitan internalizar los beneficios, que produzcan flujos de retorno ojalá desde las primeras etapas de operación y, en general, cuyo resultado tangible tenga valor material que permita establecer un precio de mercado para el producto de estas inversiones. Es habitual que tal tipo de inversión corresponda a algunas de las actividades del sector exportador. Es decir, es poco probable que se dé inversión directa extranjera en proyectos de construcción, aunque puede pensarse en algunos proyectos específicos, tales como edificaciones para el mercado.

Por lo general, es el mismo país receptor el que define la orientación de este tipo de inversión al dar su aprobación a los mismos, bajo las condiciones establecidas en la delegación local vigente.

Ya hemos dicho que esta forma de financiamiento de los proyectos está condicionada por las expectativas y la percepción del inversionista extranjero respecto del mercado relativo a su proyecto y del comportamiento futuro de las condiciones locales en el ámbito económico, social y político, amén de las condiciones legales existentes que le dan seguridad a su inversión.

En el contexto de lo que es la inversión extranjera, en Chile se han diseñado mecanismos de capitalización de la deuda externa que están siendo utilizados con muy buenos resultados. Las operaciones cursadas hasta la fecha al amparo de esta legislación han significado una disminución de aproximadamente el 20% de la deuda vigente a mediados de 1985, época en que se implementó esta legislación. (Para más detalles de los mecanismos, ver anexo).

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

**ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE  
PROYECTOS DE CONSTRUCCION**

Pese a la necesidad de financiamiento de fuentes externas, hay algunos factores que se deben ponderar para la adopción de una decisión en torno a los volúmenes, las fuentes y los destinos de los recursos a movilizar, en especial cuando concurren a proyectos de construcción.

Por el origen de los fondos de los organismos multinacionales de crédito, cuando estos financian programas o proyectos requieren que las licitaciones de los contratos sean de carácter internacional, esto es, abiertos a contratistas de los países miembros de dicho organismo, planteándose así el problema, ya debatido en el seno del FIIC, respecto de la competencia de empresas extranjeras en programas o proyectos del Sector Público. En tales casos habrá de procurarse que la participación de empresas foráneas se realice en condiciones de equidad respecto de las nacionales y en lo posible, en consorcio con empresas locales para incorporar al país el know how que puede esperarse de tales empresas.

Otras fuentes externas de créditos otorgan estos, condicionados a cierto tipo de exigencias en cuanto a la participación de determinadas empresas extranjeras y/o atados a la provisión de ciertos equipos o insumos, lo que a la larga puede representar una cierta dependencia de la provisión futura de repuestos, partes y piezas para el normal funcionamiento y explotación del proyecto (obra). En ocasiones este tipo de requerimientos puede resultar inconveniente por cuanto se limita la competencia tanto de proveedores como de contratistas en aras de una, a veces aparente, ventaja financiera. La filosofía básica general debiera ser tender a desvincular el financiamiento de los agentes participantes en el diseño y ejecución del proyecto, como asimismo separar los contratos en propuestas por la provisión de insumos y/o equipos de las propuestas por obras civiles y el montaje.

En el caso específico de los mecanismos para la capitalización de la deuda externa chilena, la aplicación a nuevos proyectos de inversión sólo está permitida a inversionistas extranjeros (ver anexo). Si bien el Banco Central selecciona y aprueba los proyectos en base a un sistema de puntajes, un tanto discrecional, sería posible el desarrollo de proyectos inmobiliarios con este tipo de financiamiento.

Considerando el descuento que pueden obtener en la adquisición de títulos de deuda en los mercados secundarios internacionales, los inversionistas extranjeros podrán ofrecer bienes inmuebles (viviendas, locales comerciales, oficinas) a valores sin competencia por las empresas locales.

Dado lo limitado de estos mercados en países pequeños como el nuestro, si bien la operación beneficia en parte a los consumidores (adquirentes) de estos bienes, ellos repercutiría fuertemente en la actividad de las inmobiliarias y/o constructoras nacionales, impedidos de acceder a este financiamiento "barato".

Toda vez que se ha demostrado que, al menos en el mercado de la vivienda, es el financiamiento de la demanda y no el de la construcción el que requiere ser resuelto para un normal desarrollo de dicho mercado, una aplicación de este tipo en la capitalización de la deuda debe ponderarse muy cuidadosamente. Antes que los beneficios inmediatos que tal operación pueda reportar a ciertos sectores de la economía, son los resultados globales de mediano y largo plazo los que debe tenerse presente.

**RESUMEN Y CONCLUSIONES**

- La insuficiencia del ahorro interno para financiar la inversión que demanda el crecimiento económico es un problema común y tradicional en América Latina.

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

- Las actuales condiciones de endeudamiento de los países del Continente les hacen difícil el acceso a nuevos créditos de la banca internacional.
- Lo anterior obliga a una rigurosa selección de los fines a los cuales aplicar los recursos de ahorro externo que cada país puede lograr.
- La evaluación minuciosa de proyectos es una herramienta imprescindible para la selección y priorización de los proyectos que ameriten recurrir al endeudamiento externo. Con todo, el principio básico es que debiera procurarse que los beneficiarios de las obras de infraestructura pública aporten el flujo de ingresos que permita el oportuno servicio y amortización de los créditos.
- Las agencias multinacionales de crédito presentan condiciones de financiamiento preferenciales y constituyen buenos agentes para el financiamiento de proyectos de infraestructura pública o sociales. Sin embargo, cada vez se acrecienta más la brecha entre las disponibilidades de recursos de estas fuentes y las necesidades financieras de los países en desarrollo con una población en aumento.
- Adicionalmente, debe ponderarse las exigencias de estas fuentes, en especial aquellas que puedan limitar la participación equitativa de las empresas locales, la incorporación de nuevas tecnologías y/o mejoramiento de los procesos productivos domésticos.
- Pese a la importancia creciente de la inversión extranjera en algunos países del continente, por la naturaleza habitual de estas inversiones no puede esperarse un aporte importante de esta fuente a la infraestructura pública social y económica, no obstante que el desarrollo de cualquier nuevo proyecto de inversión privada en cualquier sector de la actividad económica productiva siempre tiene una importante componente de construcción. Debe advertirse, eso sí, que el carácter privado de la inversión y el riesgo a ella asociado otorgan soberanía al inversionista para la realización y administración de su proyecto.
- Fluye de los anteriores comentarios que pese a la necesidad y, muchas veces, conveniencia del financiamiento externo a mediano y largo plazo, es el ahorro doméstico la vía más sana para financiar la inversión, y las fuentes externas debieran representar un aporte complementario, en lo posible de creciente.

CONSTRUCCION - CHILEA N E X OCAPITALIZACION DE LA DEUDA EXTERNA 1/1. Introducción

A partir de 1985 la banca internacional, especialmente aquellas instituciones con un bajo volumen de créditos comprometidos en los países en desarrollo, comenzó a constituir provisiones sobre estos préstamos y se mostró dispuesta a transar los documentos representativos de estas deudas. Desde entonces, los pagarés de endeudamiento externo provenientes de dichos países circularon en los mercados internacionales secundarios. Dependiendo de la visión del riesgo sobre cada emisor, esto es, la capacidad de pago esperada del país deudor, esas transacciones se realizan con un descuento respecto de su valor par, que ha variado en un amplio rango (15 hasta 85%).

Más recientemente, las mayores entidades bancarias de los Estados Unidos comenzaron a reconocer las pérdidas esperadas de los créditos comprometidos con los citados países, ampliándose así la potencialidad del mercado secundario para los papeles de endeudamiento externo.

Como una forma de encauzar esta situación en beneficio del país, la autoridad económica chilena diseñó durante el primer trimestre de 1985 un mecanismo de conversión de pagarés de deuda externa, creando una normativa que facilita las transacciones de éstos. Lo señalado, más las políticas de balanza de pago que adoptó el país, permitieron que desde el año 1986 la deuda externa chilena experimentará un cambio importante en su trayectoria.

No obstante lo reciente de estas regulaciones, se aprecian una serie de beneficios y costos potenciales que deben ser tenidos en cuenta para su estudio.

III. Aspectos Generales

El endeudamiento externo de nuestros países, especialmente en el caso chileno, ha involucrado la participación de diversos entes económicos, tanto públicos como privados. En el primer grupo se encuentran el Banco del Estado, el Banco Central de Chile y la entidades públicas. En el sector privado, se pueden distinguir los bancos comerciales y, en menor medida, los agentes no financieros, especialmente una serie de empresas productivas que tuvieron acceso al crédito externo.

La formación de un mercado de pagarés de deuda externa, en donde los títulos son transados con descuento, tiene como principales beneficiarios: al país que recibe una suerte de transferencia desde el exterior expresada en una reducción de su deuda externa, a los citados entes financieros que mejoran la calidad de sus activos y elevan sus ingresos y a sus deudores, ya que comprar estos documentos les permite, normalmente, reducir sus deudas o acceder a activos domésticos rebajados de precios a raíz del citado descuento.

a) Residentes

Con el objeto de aprovechar los beneficios potenciales, se diseñó en Chile un sistema "ad hoc" formado por dos mecanismos regulatorios denominados "Capítulo XVIII" (para los nacionales) y "Capítulo XIX" (para los extranjeros), del compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile. Ambos tienen relación, como se dijo, con la nacionalidad del comprador de los papeles y el objetivo de su adquisición. Los inversionistas chilenos se acogen a la normativa del Capítulo XVIII que se caracteriza por una mayor libertad en la aplicación de los recursos, principalmente en la desdolarización y pago de deuda bancaria doméstica; mientras que los inversionistas extranjeros lo hacen según la normativa del Capítulo XIX, que se orienta a la inversión, sea en nuevos proyectos o en la adquisición de capital accionario existente.

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

El mecanismo no permite la participación, como inversionista a adquirente de los títulos, a los bancos comerciales que operan en el país, al Banco Central, a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), ni a las empresas estatales, debido a la existencia de un programa de renegociación de se deuda externa, proceso en el cual las operaciones de prepago por parte del mismo obligado no están permitidas. Además, el no acceso al mercado oficial de las divisas para adquirir estos documentos explica la marginación de estas entidades como inversionistas directos.

Atendido que las operaciones autorizadas a los nacionales pueden tener un efecto importante sobre la demanda de crédito doméstico y el precio del dólar paralelo, existen varias restricciones aplicables al caso de las operaciones cursadas bajo el amparo del Capítulo XVIII. Primero, los deudores al exterior, especialmente bancos, deben efectuar el pago de sus obligaciones sólo en moneda nacional, ya sea directamente en pesos, o a través de redenominar la deuda; en este último caso, mediante la emisión de nuevos instrumentos expresados en moneda nacional. Segundo, los recursos en moneda extranjera deben provenir de los fondos propios del interesado, o bien, de la adquisición de divisas en el mercado paralelo, en donde su precio, generalmente, es superior al oficial. Como es natural, esto implica una presión sobre dicho mercado, que tiende a ser mayor mientras mayor sea la rentabilidad del negocio. Tercero, y como una forma de evitar las presiones sobre el precio de las divisas y la tasa de interés, la autoridad dispuso el establecimiento de un intermediario financiero entre el inversionista local y el tenedor externo del papel. Este intermediario es la banca comercial, a la cual el Banco Central le asigna un restricción cuantitativa o cupo, en cuanto al volumen máximo de recursos que puede aceptar en cobro. Cuarto, si bien ha habido una flexibilidad en este sentido, una vez recibidos los recursos por parte del intermediario, éste sólo podrá destinarlos, bajo mandato del inversionista, a la compra de activos internos, a la reducción de su endeudamiento bancario o a inversiones en la forma de aportes de capital.

Finalmente, sólo de manera muy excepcional en el caso de un inversionista local cuyo interés sea capitalizar una sociedad anónima en problemas, la normativa contenida en el Capítulo XVIII establece que la operación no está sujeta a los límites cuantitativos establecidos por la autoridad monetaria, siempre que se trate de nuevo capital destinado a normalizar empresas con problemas. De hecho, esto se ha aplicado a reflotar importantes empresas productivas y a mejorar la posición de capital del sistema financiero tras la crisis de 1981 - 83.

**b) Extranjeros**

Por otra parte, cuando se trata de un inversionista extranjero (Capítulo XIX), gran parte de las restricciones cuantitativas señaladas tampoco son aplicables, especialmente los cupos, pues los recursos involucrados deben ser destinados exclusivamente a la formación de capital o a la adquisición de capital accionario existente. Igualmente no hay acceso al mercado de cambios para adquirir los pagarés de deuda externa. Por tratarse en este caso de inversionistas extranjeros, bajo ciertas condiciones que no afecten la balanza de pagos, tienen derecho a remesar capital e intereses, adquiriendo las divisas correspondientes en el mercado oficial.

La presión excesiva sobre la disponibilidad de capital accionario transable o nuevos proyectos de inversión, se regula en el caso de los inversionistas extranjeros (Capítulo XIX) mediante una estricta política de "caso a caso" por parte del Banco Central.

**III. Reducción del Endeudamiento Externo**

El mecanismo contempla tres formas de reducir el endeudamiento externo: el pago directo al exterior con recursos propios del inversionista, la redenominación del a deuda a moneda nacional y la transformación de deuda de capital. Las dos primeras alternativas están contenidas principalmente en la normativa para los nacionales (Capítulo XVIII), mientras que la última destaca para los

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

extranjeros (Capítulo XIX) y excepcionalmente a los nacionales que invierten en empresas con problemas (Capítulo XVIII anexo 4).

En el caso particular que la deuda externa sea transformada en capital accionario doméstico por parte de los extranjeros, disminuye, como se dijo, el monto de la deuda externa y su servicio; pero, en el futuro, la remesa de capital y de dividendos tenderá a compensar este factor. Sin embargo, el flujo en el tiempo de esos pagos es totalmente distinto y esas remesas van aparejadas con los buenos momentos de las empresas y el país.

Existen otras operaciones que han contribuido en forma importante a la reducción del endeudamiento externo. Ello se debe en parte a que la normativa tradicional, el Estatuto del Inversionista Extranjero (Decreto Ley N° 600), bajo la cual se realizan los ingresos de capital al país en la forma de divisas frescas o activos físicos, autoriza la inversión utilizando títulos de deuda, pero siempre que se capitalicen pasivos en la misma empresa deudora al exterior; esto es, sin cambio de deudor como lo establecen los mecanismos comentados.

Por otra parte, existe una diferente fuente de incorporación de inversión extranjera, que ha involucrado importantes reducciones del endeudamiento externo. Ella está contenida en el Artículo N° 14 de la Ley de Cambios Internacionales, que ha dado origen a una reducción apoyada en la libre negociación entre las partes involucradas, sin comprometer la sustitución de pagarés de endeudamiento externo.

La reducción del endeudamiento externo por la vía de estos mecanismos tiene diversos efectos favorables. La caída del principal se traduce en un menor pago de amortización e intereses, provocando un alivio en el servicio de la deuda al exterior. Sólo en intereses se estima que el país ahorra US\$ 150 millones al año. Los recursos liberados por concepto de menor pago de servicios, pueden destinarse a financiar una mayor gasto interno o, a la formación de ahorro adicional; la capacidad de endeudamiento del país es parcialmente recuperada, permitiendo la contratación de nuevos créditos adicionales que no eleven el endeudamiento total con el exterior.

#### IV. Incentivos a la Inversión

Los mecanismos de conversión de deuda externa tienen una rentabilidad para el usuario que depende de varios factores: el descuento de los papeles en el mercado internacional (+), el diferencial entre el precio de la divisa en el mercado paralelo y el oficial (-), las comisiones de los intermediarios (-) y los gravámenes que pueda establecer la autoridad cambiaria (-).

En el caso chileno, existe una mayor rentabilidad para las aplicaciones de papeles de deuda externa que se dirigen al capital accionario versus los de libre disponibilidad, principalmente por el costo del cupo o restricción cuantitativa que afecta a estas últimas operaciones (Capítulo XVIII).

En efecto, el control cuantitativo sobre las operaciones del Capítulo XVIII, establece que la asignación de los cupos a los diferentes bancos intermediarios es determinada por una licitación, cuyo costo corresponde a una comisión que cada entidad para al Banco Central.

Este procedimiento, más la necesidad de adquirir divisas internamente, así como los servicios pagados al intermediario, han llevado la rentabilidad obtenida por el inversionista local a un valor estimado de un 2.4%.

Las operaciones de inversión (Capítulo XIX), por el contrario, no están afectas al control cuantitativo señalado y, en la medida en que correspondan a recursos originados en inversionistas externos, su rentabilidad estimada en las condiciones actuales resulta del orden del 20%. Debido a ello existe una clara tendencia al aumento de los aportes de capital aprobados bajo el amparo de esta modalidad.

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

**V. Retorno de Capitales**

Un aspecto importante de destacar es que, como consecuencia de la alta rentabilidad del mecanismo de inversión, existe una positiva influencia sobre los capitales mantenidos informalmente por agentes nacionales en el exterior, inclusive bajo la forma de divisas compradas en el mercado paralelo, pues éstas se destinan a rebajar deuda externa y a invertir localmente. Desde el punto de vista tanto de la aplicación de los pagarés de deuda externa a la inversión, como de la simple compra de instrumentos por parte de los citados agentes, se produce la recuperación de dichos recursos hacia el mercado formal, generándose un incremento neto sobre las disponibilidades internas de divisas por el ahorro de los intereses y servicio de la deuda externa. Así, el mecanismo permite una repatriación de los recursos.

**VI. Transformación de Deuda en Capital**

Es necesario precisar que la conversión de pagarés de endeudamiento externo en capital accionario, o en activos financieros red denominados a moneda local, no necesariamente producen una expansión del capital físico del país. Muchas veces será simplemente una readecuación de los pasivos financieros (moneda extranjera a moneda local, deuda externa a capital, etc.), pero no del nivel de los mismos. Sin embargo, este cambio, por el descuento que establece el mercado internacional, permite mejorar la situación de endeudamiento de los agentes y del país, lo cual se traduce en un ahorro de intereses, recursos que potencialmente pueden ser utilizados para el financiamiento de programas de expansión. Por otra parte, el caso especial en que estos títulos de deuda se transformen en capital accionario, no disminuye en absoluto la posición acreedora del exterior en relación al país, pero cambia la naturaleza de la inversión sustituyéndose la responsabilidad de pagar intereses por la de remesar utilidades. Estos conceptos, involucran presiones muy diferentes sobre la actividad interna. Así, por ejemplo, aumentos en la tasa de interés tienden a empeorar los problemas nacionales y de las empresas, mientras que el retiro de utilidades está directamente relacionado con las situaciones de mejor rendimiento. De esta forma, la transformación de deuda capital, en general, da una mayor estabilidad a la operación del sistema económico.

**VII. Capitalización de Empresas con Problemas**

Dentro del caso general de la conversión de deuda externa en capital accionario, destaca la utilización del instrumento para solucionar problemas de empresas en crisis que requieren de la readecuación de su relación deuda - capital. En Chile, en parte se le ha dado este fin (Capítulo XVIII, anexo 4 y recapitalizaciones bancarias)

**VIII. Problemas Potenciales de la Utilización de Pagares de Deuda Externa**

Desde el punto de vista macroeconómico, es posible detectar problemas potenciales del mecanismo en los siguientes aspectos: el mercado paralelo de las divisas, los incentivos para la inversión extranjera, el equilibrio monetario, los efectos sobre la tasa de interés del mercado crediticio y los cambios en los precios de los mercados de bienes, principalmente acciones.

**a) Mercado Paralelo de Divisas**

Debido a la disponibilidad de recursos de reserva de los países y a los compromisos oficiales de no prepagar deuda externa reestructurada, las divisas necesarias para adquirir títulos de obligaciones externas no pueden ser proporcionadas por el mercado bancario oficial. Así, resulta posible que, en un momento determinado, debido a la alta rentabilidad de esas personas, las presiones sobre el mercado paralelo de la divisa afecten el valor de transacción del dólar, llevándolo a un nivel significativamente distinto del valor oficial. Una situación como ésta puede producir efectos nocivos

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

sobre las reservas internacionales: se incentiva la utilización de mecanismos de filtración de reservas, como son la sobrefacturación en las operaciones de importación o la subfacturación en las operaciones de exportación, y se crean expectativas de devaluación, que dan incentivo a la especulación en moneda extranjera.

Para paliar este problema, resulta necesario tomar precauciones limitando el volumen de estas operaciones. En el caso chileno, las transacciones de libre disponibilidad para residentes (Capítulo XVIII) son reguladas por cupos y comisiones cobradas por el Banco Central. Las conversaciones de deuda en capital, sea para residentes (Capítulo XVIII anexo 4) o no residentes (Capítulo XIX), son reguladas selectivamente, caso por caso, conforme a la identificación rigurosa del destino de los recursos al adquirir capital accionario, lo que si bien es discrecional, justifica la existencia de una limitación en este sentido.

En el caso chileno, la evidencia demuestra que, durante el período de vigencia del mecanismo, la diferencia entre el dólar oficial y el paralelo no ha sido de una magnitud muy importante.

**b) Inversión Extranjera**

Desde el punto de vista de los aportes de capital realizados mediante la conversación de deuda externa a capital (capítulo XIX), esto implica de algún modo una competencia con la inversión extranjera tradicional, especialmente debido al descuento de los títulos de deuda en el mercado internacional vis a vis los recursos frescos envueltos en la inversión tradicional. Este asunto debe ser cuidadosamente resuelto. Una manera de enfrentarlo, como en el caso chileno, es establecer otros incentivos que compensen estas diferencias. Así, por ejemplo, la normativa tradicional sobre inversión extranjera (D.L. N° 600), estipula un plazo mínimo de cuatro años para la remesa de capital y ninguno para las remesas de las utilidades. El Capítulo XIX, por el contrario, estipula un plazo mínimo de cuatro años para el retorno de las utilidades y diez años para el capital. Normalmente el Banco Central otorga mecanismos de seguros contra riesgos de cambios a la inversión extranjera tradicional (compra de algún documento al Instituto Emisor expresado en US\$), cosa que no ocurre con las inversiones del Capítulo XIX.

**c) Equilibrio Monetario**

Desde el punto de vista de la base monetaria, prácticamente ninguna de las alternativas consideradas en los mecanismos de conversión de deuda externa (cancelación directa, redenominación o transformación a acciones) debe presentar efectos monetarios directos. Sin embargo, existe una potencial fuente de expansión monetaria cuando se utilizan títulos de deuda externa emitidos por el Banco Central, pues, en la medida en que éste le otorgue liquidez en moneda local a dichos documentos, ello implicaría un aumento en la cantidad de dinero. Previendo esta situación, el Banco Central de Chile permite sólo la redenominación a moneda local de sus papeles, cuya liquidez debe lograrse en el mercado secundario. Obviamente, si la madurez de estos documentos (10 a 15 años en Chile) se maneja convenientemente los posibles efectos sobre el equilibrio monetario son minimizados

Debe precisarse, que indirectamente, la regulación de la cantidad de dinero se hace más compleja. Ello por dos motivos. De una parte, aun cuando los agregados monetarios básicos como M1 y M2 no se vean afectados, definiciones más amplias de dinero si se modifican al aparecer nuevos instrumentos de inversión, con características que permiten el establecimiento de un mercado secundario. En efecto, todos los papeles de deuda externa redenominados, tanto del Banco Central como de los bancos comerciales engrosan el stock disponible localmente. Sin embargo, de acuerdo a información proporcionada por el Banco Central de Chile, el efecto de las operaciones señaladas no es cuantitativamente importante.

CONSTRUCCION - CHILEd) Tasa de Interés Doméstica

Las operaciones con pagarés de deuda externa pueden tener efectos negativos sobre la tasa de interés. En primer término, la existencia de una mayor volúmen de pagarés de largo plazo, como lo son aquellos títulos redenominados a moneda local del Banco Central, puede causar una reducción en el precio de los mismos, afectando negativamente la tasa de retorno del documento y sesgando al alza la tasa de interés de largo plazo.

En segundo término, una alta rentabilidad o atractivo para el inversionista, puede redundar en un aumento de la demanda interna por crédito, en el caso que ese dinero sea usado en la adquisición de divisas.

En la medida en que las operaciones con títulos deuda externa sean moderadas, el primer problema no es cuantitativamente importante, mientras que el segundo es parcialmente controlado por medio de la determinación de cupos por parte del Banco Central. Un cuidadoso manejo de estas situaciones es muy importante pues la eventual alza de la tasa de interés puede hacer reaccionar a la autoridad monetaria ampliando la cantidad de dinero y, de ese modo, derivar en un desborde monetario, en este caso causado indirectamente por estas operaciones con pagarés de deuda externa.

e) Efecto Sobre el Mercado de Bienes

En relación a los efectos sobre la asignación de recursos, existe un problema potencial no cubierto necesariamente por el mecanismo. Suponiendo que en un determinado momento se produzca un importante nivel de operaciones con pagarés de deuda externa, bajo el sistema de conversión en capital doméstico, es posible que se genere una presión de demanda excesiva sobre el mercado de los activos físicos o financieros, alterándose las decisiones de cartera de los agentes internos. Cabe recordar que la disponibilidad de activos financieros y la riqueza nacional de derechos sobre el capital accionario de empresas locales, son relativamente limitadas en comparación con la magnitud de la deuda externa de varios países. Esto mismo podría generar algunas aprensiones políticas en torno a extranjerizar la economía. De nuevo un manejo prudente y gradual resulta esencial para contrarrestar esta posibilidad.

IX. Incidencia en la Banca

La reducción del endeudamiento externo a través de los mecanismos "ad hoc" presenta una serie de efectos positivos sobre la situación de las entidades financieras en particular.

En primer término, la capitalización de deudas permite tanto un alivio a las instituciones sobreendeudadas como el restablecimiento de la base patrimonial de aquéllas con problemas de solvencia. Involucra un efecto favorable sobre el pasivo, reduciendo los gastos financieros del banco; asimismo, el aumento de la base patrimonial facilita el acceso a nuevos recursos, probablemente en mejores condiciones. En el caso chileno, a través de este mecanismo aproximadamente US\$ 75 millones fueron materializados en 1986 como aportes de capital a la banca, lo cual representa el 4.4% del capital y reservas del sistema.

Segundo, tanto el pago directo de los pagarés como su redenominación a endeudamiento en moneda nacional, tienen efectos sobre el riesgo de operación de las entidades: se alcanza una menor exposición ante fluctuaciones cambiarias. En la medida en que la operación implique una redenominación, la entidad podrá hacer extensivo este beneficio a sus deudores, reduciendo consecuentemente el riesgo de su cartera de préstamos.

Tercero, las entidades bancarias incrementan sus ingresos a través de las comisiones que cobran por estas operaciones, derivadas, tanto de la redenominación de los pagarés, como del cobro o sustitución de éstos por cuenta de terceros.

---

**CONSTRUCCION - CHILE**

---

Cuarto, el mecanismo ayuda a las instituciones a desinmovilizar sus activos a través de facilitar la enajenación de los bienes que ha recibido en pago. Esto permite incrementar los ingresos al recomponer el balance en favor de activos productivos.

Finalmente, y en la medida en que los beneficios del sistema sean compartidos, se posibilita que deudores riesgosos reduzcan sus compromisos con el banco. Así, también se mejora la calidad de la cartera de este último.

**X. Consideraciones Finales**

1. La sofisticación financiera mundial ha dado origen a la operación de un mercado secundario de papeles de deuda externa, sobre la base de un descuento, con beneficios significativos para las economías con una importante deuda externa, que deben ser aprovechadas, pues significan una ganancia neta para la nación.
2. Este mecanismo permite reducir la magnitud de la deuda externa y hace más soportable su servicio. A la vez, puede contribuir a mejorar el endeudamiento de empresas en problemas y expandir la inversión extranjera, incrementar el nivel de ahorro y elevar la producción.
3. Para el sistema bancario es particularmente significativa la operatoria de estos mecanismos, pues puede auspiciarse un proceso de recapitalización del sistema financiero a partir de estas posibilidades, mejorarse el perfil de sus deudores (reducir y desdolarizar los préstamos) y obtener ganancias adicionales por la red denominación de los títulos emitidos por la banca en cuanto a plazo y tasas de interés y por las comisiones que genera estos nuevos negocios.
4. Este mecanismo, como es natural, no es la panacea. Tiene algunos inconvenientes tales como dificultades cambiarias, monetarias crediticias, de competencia con la inversión extranjera y de alteración de los precios relativos de los bienes. No obstante, el prudente y adecuado manejo de las decisiones que haga la autoridad puede contrarrestar eficientemente estos riesgos y capturar sus beneficios. Asimismo, la afluencia de esta inversión no sólo dependerá del descuento de los papeles en el mercado internacional sino, en buena medida, de la condición general de la economía del país receptor.
5. Estos mecanismos deben sortear todavía algunas dificultades. En primer lugar, ciertas aprensiones domésticas injustificadas y, en segundo término, la presencia de regulaciones financieras en los países más desarrollados que sancionan en cierto modo el uso de este sistema por parte de los bancos acreedores, tales como la valoración del portafolio total de préstamos a precios de descuento y altas exigencias a la calidad de las acciones que amparan el proceso de conversión de deuda.
6. Las autoridades locales deben dar incentivos para la canalización de recursos en este orden, creando posibilidades tales como bancos de inversión, fondos mutuos o "trusts" para estas opciones.
7. Chile a sido pionero en la reglamentación en América Latina de estas posibilidades. Sus resultados han sido mucho mejores que los esperados.

1/ Texto tomado de un trabajo preparado por el Sr. Guillermo Ramírez V., Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.

## CONSTRUCCION - CHILE

EVOLUCION Y DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS AUTORIZADOS  
POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Sector	Préstamos Autorizados Anualmente				Préstamos Acumulados	
	1984	1985	1986	1987	1961 - 1987	
	Millones de US \$				MM US\$	%
<b>SECTORES PRODUCTIVOS</b>						
Agricultura y Pesca	865	321	636	562	8,476	21.4%
Industria y Minería	695	996	102	100	6,187	15.6%
Turismo	37	47	156		547	1.4%
<b>INFRAESTRUCTURA FISICA</b>						
Energía	899	826	751	631	10,973	27.6%
Transporte y Comunicaciones	362	362	363	347	5,141	13.0%
Otros						
<b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</b>						
Salud Pública y Ambiental	265	182	469	434	3,739	9.4%
Educación, Ciencia y Tecnología	25	126	179	75	1,695	4.3%
Desarrollo Urbano	297	54	289	128	1,604	4.0%
<b>OTROS</b>						
Financiamiento de Exportaciones	66	76	68	80	788	2.0%
Preinversión	24	73	7		378	1.0%
Otros	32		17	4	163	0.4%
<b>T O T A L</b>	<b>3,567</b>	<b>3,061</b>	<b>3,037</b>	<b>2,361</b>	<b>39,691</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE : Informes Anuales del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

EVOLUCION Y DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS AUTORIZADOS  
POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO A CHILE

Sector	Préstamos Autorizados Anualmente				Préstamos Acumulados	
	1984	1985	1986	1987	1961 - 1987	
	Millones de US \$				MM US\$	%
<b>SECTORES PRODUCTIVOS</b>						
Agricultura y Pesca		(*)			341.0	10.6%
Industria y Minería		17.6			684.3	21.4%
Turismo					37.4	1.2%
<b>INFRAESTRUCTURA FISICA</b>						
Energía	130.1	227.9	319.3		1,244.8	38.8%
Transporte y Comunicaciones	35.7				395.9	12.4%
<b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</b>						
Salud Pública y Ambiental	2.5	17.0			167.3	5.2%
Educación, Ciencia y Tecnología					28.6	0.9%
Desarrollo Urbano	125.0		40.5		298.4	9.3%
<b>OTROS</b>						
Financiamiento de Exportaciones					3.9	0.1%
Preinversión					3.4	0.1%
Otros		130.0 (*)				
<b>T O T A L</b>	<b>293.3</b>	<b>392.5</b>	<b>359.8</b>	<b>0.0</b>	<b>3,205.0</b>	<b>100.0%</b>

(\*) Programa de Crédito Multisectorial para la Agricultura, la Pesca, la Minería y la Industria.

FUENTE : Informes Anuales del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

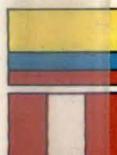
**XVI CONGRESO  
FEDERACION INTERAMERICANA  
DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION  
Santiago, Chile**

**TEMA**  
**La Construcción**  
**frente a una Economía de Mercado**

**SUBTEMA 7**  
**Mecanismo para optimar las relaciones**  
**entre mandantes y contratistas**  
**PAISES: Ecuador y Perú**



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**



**SUBTEMA 7: MECANISMO PARA OPTIMIZAR LAS RELACIONES**

**ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS**

Págs. 7.1 a 7.5

**ECUADOR Y PERU**

**MECANISMOS PARA OPTIMIZAR LAS RELACIONES**

**ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS**

**I N D I C E**

	<b><u>PAGINA</u></b>
1. ANTECEDENTES	7.2
2. OBJETO	7.2
3. DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN EL MARCO DE UNA ECONOMIA DE MERCADO	7.2
3.1 General	7.2
3.2 Sistemas de Contratación	7.2
3.3. La Competencia	7.3
4. RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS	7.3
4.1 Enfoque Conceptual	7.3
4.2 Responsabilidad de los Mandantes	7.3
4.3 Responsabilidad de los Contratistas	7.3
5. AMBITO DE LAS RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS	7.4
5.1 El Ambito Público	7.4
5.2 El Ambito Privado	7.4
6. CONCLUSION	7.5
7. RECOMENDACIONES	7.5

**RELACIONES ENTRE MANDANTES Y  
CONTRATISTAS - ECUADOR Y PERU**

---

**1. ANTECEDENTES**

- El XVI Congreso de FIIC a llevarse a cabo en Santiago, Chile el próximo mes de noviembre de 1988, tratará la Política de la Construcción frente a una Economía de Mercado.
- A las Cámaras de Construcción de Ecuador y Perú se les ha encargado desarrollar el tema: "Mecanismos para optimizar las Relaciones entre Mandantes y Contratistas".
- La Cámara Chilena de la Construcción ha elaborado un documento previo conteniendo los principales conceptos asociados con las Economías de Mercado y las consecuencias que se derivan de este tipo de política socio económica, buscando uniformar términos y definiciones para facilitar la preparación de los temas.

**2. OBJETO**

El objeto del presente documento es el de proponer conceptos relacionados con los mecanismos para optimizar las relaciones entre Mandantes y Contratistas con el propósito de estimular el debate sobre el tema, en el marco del XVI Congreso de FIIC y extraer conclusiones y recomendaciones que propicien una mejor relación entre Mandantes y Contratantes.

**3. LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN EL MARCO DE UNA ECONOMIA DE MERCADO****3.1 General**

- En la actualidad hay una tendencia en los países del mundo a liberalizar sus economías y establecer esquemas en los que tenga mayor preponderancia el mercado.
- Un mercado eficiente exige el intercambio de una gran cantidad de bienes y servicios, al precio y en las condiciones que fijen libremente las partes, sin otras limitaciones que las que indican leyes y normas de carácter general.
- En una Economía de Mercado se ha limitado el rol del Estado a sus funciones básicas, es decir, establecer reglas de juego claras y estables y preocuparse del desarrollo económico y social de los más pobres.

La iniciativa privada es el motor del desarrollo en un contexto en el que se incentiva la creatividad, la innovación y la capacidad empresarial.

- La Economía de Mercado estimula las libertades de:

- . Comercio, (Aranceles),
- . Precios,
- . Contratación, (Salarios, Reajustes), y
- . Trabajo, (Libre movilización de la Mano de Obra).

**3.2 Sistemas de Contratación**

- En una Economía de Mercado, el Estado realiza sus inversiones a través de un sistema generalizado de contrataciones por licitación.
- El Estado como Mandante debe preparar y administrar bases y procedimientos de licitación, adjudicación y manejo de los contratos, equitativos y transparentes.
- En el ámbito privado, gobernado por los intereses de los particulares, Mandantes y Contratistas fijan las reglas de juego en las que van a desarrollar sus actividades, dentro del marco de la Legislación vigente.
- Los Contratistas deben crear organizaciones adecuadas para asumir riesgos y desafíos propios de un sistema competitivo.

**RELACIONES ENTRE MANDANTES Y****CONTRATISTAS - ECUADOR Y PERU**

---

**3.3 La Competencia**

- La liberación de la Economía, en lo relativo a la Construcción, significa una creciente competencia por parte de firmas extranjeras en las licitaciones para ejecución de obras de mayor envergadura.
- Los empresarios de la construcción nacionales deben estar dispuestos a competir, siempre que se respeten las Leyes y que haya igualdad de condiciones y trato, con las empresas extranjeras, acorde con la realidad nacional.
- El Estado debe garantizar esa igualdad de trato apoyando a las firmas nacionales a:
  - . Competir a nivel local en iguales condiciones, y
  - . Fomentar la exportación de servicios, dando fianzas y garantías cuando éstas se requieran.

**4. RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS****4.1 Enfoque Conceptual**

- Para optimizar las relaciones entre Mandantes y Contratistas se requiere que éstas se desarrollen en un marco de Confianza, basados en la buena fe de las partes, y en el cumplimiento de reglas de juego claras y estables.
- Con relación a las reglas de juego claras y estables, es necesario contar con leyes y reglamentos simples en su concepción, adaptados a la realidad nacional, y que contemplen claramente las obligaciones de los Mandantes y Contratistas, así como también mecanismos de solución de controversias bien definidos.

**4.2 Responsabilidad de los Mandantes**

- Para asegurar las mejores relaciones con los Contratistas, los Mandantes deben cumplir con lo siguiente:
  - . Capacidad de planear sus necesidades en el mediano y corto plazo y divulgarlas adecuadamente entre los Contratistas potenciales,
  - . Preparar Bases y Pliegos de Condiciones de Licitaciones precisas, que permitan la correcta presentación de las ofertas por parte de los Contratistas, a la vez que una completa, objetiva y correcta evaluación de las mismas por parte de los Contratistas lo que a su vez se debe reflejar en una transparente adjudicación de los contratos,
  - . Proveer diseños y especificaciones apropiados, que permitan la correcta fijación de plazos y montos por parte de los concursantes, y ulteriormente garanticen, a la par que una correcta ejecución, la bondad técnica de la obra,
  - . Formular presupuestos base razonables y proponer fórmulas de reajuste idóneas cuando así se requiera,
  - . Establecer una fiscalización adecuada, que coadyuve a la realización de un correcto proceso constructivo, y orientada a culminar con éxito la obra objeto del contrato, y
  - . Cumplir con sus obligaciones contractuales, dándole la importancia que requiere el financiamiento y pago oportuno de las valorizaciones de acuerdo al programa y desarrollo de la obra.

**4.3 Responsabilidad de los Contratistas**

- Para asegurar las mejores relaciones con los Mandantes, los Contratistas deben cumplir con lo siguiente:

**RELACIONES ENTRE MANDANTES Y****CONTRATISTAS - ECUADOR Y PERU**

---

- . Programar adecuadamente sus recursos (humanos y materiales) para satisfacer las necesidades del mercado, y cumplir con los compromisos contractuales,
- . Participar en procesos de adjudicación de obras que tengan relación con la real capacidad de la empresa,
- . Asegurar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, para garantizar la calidad en la ejecución de las obras a precios razonables,
- . Programar la ejecución de las obras que permitan asegurar suministros y respetar plazos,
- . Garantizar los trabajos realizados, e
- . Incrementar permanentemente la productividad.

**5. AMBITO DE LAS RELACIONES ENTRE MANDANTES Y CONTRATISTAS**

- En el ámbito en que se desarrollan las relaciones entre Mandantes y Contratistas pueden ser enfocados desde dos aspectos:
  - . El ámbito Público, y
  - . El ámbito Privado.

**5.1 El Ambito Público**

- El ámbito Público se encuentra sujeto a la voluntad y direccionamiento del Estado, quien como Mandante fija la política a seguir en lo que a obra pública se refiere.

Dependerá de la orientación política de dicho Estado, las actividades que iran a ser desarrolladas por la Industria de la Construcción.

Un Estado orientado dentro de una Economía de Mercado debe fijar reglas de juego concertadas previamente con los Contratistas y los Trabajadores del Sector a fin de buscar puntos comunes de concertación que satisfagan a las partes y que tengan como denominador común el desarrollo armónico del país.

Debe propenderse a la creación de una Ley de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas que regulen el marco en que se desarrollen la contratación de obras públicas.

En él deben definirse los derechos y las obligaciones de Mandantes y Contratistas. La existencia de esta Ley resultará un documento ordenador de la contratación pública que permite a las partes conocer las reglas en que se desarrollarán sus actividades. Es deber de ambas partes buscar la educación de esta Ley a la realidad existente, teniendo siempre presente la defensa de los intereses nacionales, buscando un punto de equilibrio satisfactorio a las partes involucradas.

En general, el principio fundamental que debe regir la ejecución de la obra pública es la participación libre y competitiva de los profesionales y empresas de la construcción para conveniencia del Estado y el fortalecimiento de la empresa constructora nacional.

**5.2 El Ambito Privado**

- El ámbito privado se encuentra definido por los intereses de los particulares, donde Mandantes y Contratistas fijan las reglas de juego en las que van a desarrollar sus actividades, siempre dentro del marco general de la legislación de un país.

**RELACIONES ENTRE MANDANTES Y  
CONTRATISTAS - ECUADOR Y PERU**

---

Dentro del ámbito de la Construcción, las relaciones entre ambas partes se dan en una serie de actividades de lo más diversas, el Mandante establece de acuerdo a sus necesidades las actividades a ser desarrolladas por el Contratista.

Los Contratos a suscribirse entre ambas partes deberán contener todos los acuerdos a los que han arribado y fijar mecanismos idóneos de solución de conflictos, teniendo presente que la buena fe de las partes Contratantes resulta ser la pieza fundamental de la satisfactoria relación entre Mandantes y Contratistas, teniendo como meta la feliz realización de la obra.

**6. CONCLUSION**

La optimización de las relaciones entre Mandantes y Contratistas tiene que ser consecuencia de:

- . Una adecuada programación de las necesidades de los Mandantes que permita a los Contratistas prepararse para ejecutar las obras eficientemente,
- . Reglas de juego claras y estables, formuladas a partir de la Concertación entre las partes, incluyendo a los Trabajadores del Sector, y
- . Cumplimiento de las obligaciones contractuales por Mandantes y Contratistas,

dentro de un marco de Respeto y Confianza mutua y en el que se reconozca la buena fe y la capacidad de las partes Contratantes.

**7. RECOMENDACIONES**

- Las recomendaciones que se proponen en el ámbito de este XVI Congreso de FIIC para optimizar la relación entre Mandantes y Contratistas son:

Intercambiar leyes y reglamentos entre los Países Miembros de FIIC.

- . Diseñar mecanismos que permitan a las empresas constructoras contar con la información de los planes de desarrollo del Estado y del Sector Privado en el mediano y corto plazo a fin de permitir el adecuado equipamiento de las empresas constructoras.
- . Recomendar a los gobiernos de nuestros países la elaboración de una Ley de Licitaciones y Contrataciones Públicas, en que se determinen con claridad, equidad y justicia, los deberes y derechos de mandantes y contratistas.
- . Recomendar a los Gobiernos de los países Miembros de FIIC, que se haga participar a las Cámaras de la Construcción en la elaboración de los programas de las obras públicas, a fin de prever el abastecimiento y equipamiento oportuno de los materiales de construcción y de las empresas constructoras nacionales.
- . Recomendar a los Gobiernos Nacionales y Seccionales que en la elaboración de sus presupuestos se prevea el financiamiento total para el pago oportuno de las obras públicas.
- . Intercambiar información sobre técnicas y sistemas constructivos que permitan incrementar la productividad de las empresas constructoras.

SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN  
CONTRATOS DE CONSTRUCCION CON EL FISCO

El objetivo del presente informe es el de estudiar la posibilidad de incorporar el arbitraje y otros medios alternativos como herramientas para solucionar en forma más justa y adecuada las controversias que se deriven de los contratos de construcción con el Fisco, y algunas empresas estatales, teniendo siempre presente la equidad y agilidad que dicha solución requiere.

Es así como en el capítulo I se describen las normas que rigen actualmente el arbitraje en sus diversas formas, y se analizan en un plano conceptual las opciones y consecuencias de modificarlas a fin de levantar algunas restricciones en su aplicación en contratos con el Fisco.

Como una posible alternativa al arbitraje, en el capítulo II, se reseña el concepto de los tribunales contencioso administrativos, su desarrollo histórico, y su posible influencia en el tema que nos preocupa.

El Capítulo III introduce un concepto nuevo, cual es la participación de peritos independientes en las primeras etapas de la gestación de controversias en contratos de construcción, procedimiento que se aplica con éxito en algunos países.

Finalmente, en el capítulo IV y V se exponen las conclusiones y recomendaciones que emanan del análisis desarrollado.

I. EL ARBITRAJE

a.- Antecedentes

El trasfondo doctrinario implícito en nuestra legislación procesal, es el de que el procedimiento aplicable a la solución de una controversia en que tenga interés el Estado, debe resguardar debidamente dicho interés.

Así nuestra legislación contiene una nutrida normativa en este sentido, como ser:

Artículo 230 del Código Orgánico de los Tribunales (COT).

"Tampoco podrán someterse a la decisión de árbitro las causas en que debe ser oído el Ministerio Público, y las que se susciten entre un representante legal y su procesado".

Artículo 748 del Código de Procedimiento Civil (C.P.C.)

"Los juicios en que tenga interés el Fisco y cuyo conocimiento corresponda a los tribunales ordinarios, se substanciarán siempre por escrito, con arreglo a los trámites establecidos para los juicios del fuero ordinario, de mayor cuantía, salvo las modificaciones que en los siguientes artículos se expresan".

Artículo 751, inciso 1:

"Toda sentencia definitiva pronunciada en primera instancia en juicios de hacienda y de que no se apele, se elevará en consulta a la Corte de Apelaciones respectiva previa notificación de las partes, siempre que sea desfavorable al

---

ARBITRAJES - CHILE

---

interés fiscal. Se entenderá que lo es, tanto la que no acoja totalmente la demanda del Fisco o su reconvencción, como la que no deseche en todas sus partes la demanda deducida contra el Fisco o la reconvencción promovida por el demandado".

b.- Definición

El artículo 222 del Código Orgánico de Tribunales define los árbitros como "aquellos jueces nombrados por las partes, o por las autoridades judiciales en subsidio, para la resolución del asunto litigioso".

c.- Clasificación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 223 del COT, el árbitro puede ser nombrado, o con la calidad de árbitro de derecho, o con la de árbitro arbitrador o amigable componedor.

El árbitro de derecho fallará con arreglo a la ley y se someterá, tanto en la tramitación como en el pronunciamiento de la sentencia definitiva, a las reglas establecidas para los jueces ordinarios, según la naturaleza de la acción deducida.

El arbitrador fallará obedeciendo a lo que su prudencia y la equidad le dictaren y no estará obligado a guardar en sus procedimientos y en su fallo otras reglas que las que las partes hayan expresado en el acto constitutivo del compromiso, y si éstas nada hubieren expresado, a las que se establecen para este caso en el Código de Procedimiento Civil.

Arbitros Mixtos:

Sin embargo, en los casos en que la ley lo permita, podrán concederse al árbitro de derecho facultades de arbitrador (lo que transforma en árbitro mixto), en cuanto al procedimiento y limitarse en el pronunciamiento de la sentencia definitiva a la aplicación estricta de la ley.

El problema que se presenta con los árbitros mixtos es que, al proceder en contra de sus resoluciones el recurso de casación, quedan obligados a transformarse prácticamente en árbitros de derecho.

d.- Designación

Existen distintas fórmulas de incorporación de cláusulas arbitrales en los contratos, a saber:

- Cláusula compromisoria. Es aquella fórmula en que las partes se comprometen a someter sus controversias al conocimiento de un árbitro, sin designarlo en ese mismo acto. En esta cláusula puede o no contenerse el procedimiento de designación, el que podría incluso referirse a una nómina preestablecida de árbitros o cuerpo arbitral, evitando así preferencias subjetivas hacia uno u otro.
- Compromiso. Es aquella fórmula en que las partes además de someter sus controversias al conocimiento de un árbitro, designan a la persona de éste.

e.- Obligatoriedad

Según lo dispuesto en el art. 228 del Código de Procedimiento Civil, nadie puede ser obligado a someter a juicio de árbitro una contienda judicial; este concepto no puede ser alterado sin afectar seriamente la potestad del Poder Judicial, por lo que creemos que la incorporación de una cláusula arbitral en

ARBITRAJES - CHILE

---

un contrato de construcción, sea con el Fisco o no, requerirá siempre de la voluntad de ambas partes.

Sin perjuicio de ello, se puede establecer en la cláusula arbitral que el demandante podrá optar por el procedimiento arbitral o por el de la justicia ordinaria, tal como lo señala la norma del artículo 125 de la ley 18.046 sobre sociedades anónimas, que dispone: "En los Estatutos Sociales se establecerá la forma como se designarán el o los árbitros que conocerán las materias a que se refiere el número 10 del artículo 4° de la presente ley. En caso alguno podrá nominarse en ello a una o más personas determinadas como árbitros. El arbitraje que establece esta ley es sin perjuicio de que, al producirse un conflicto, el demandante puede sustraer su conocimiento de la competencia de los árbitros y someterlos a la decisión de la justicia ordinaria".

**1.- MATERIAS QUE PUEDEN SER SOMETIDAS A ARBITRAJE:**

En el derecho privado no existe ninguna tramitación para que cualquier persona pueda libremente someter sus asuntos a arbitraje. Pero "sólo las partes mayores de edad y libres administradores de sus bienes podrán dar a los árbitros el carácter de arbitradores", (artículo 224 del Código de Tribunales). Es importante tener presente, además que el mandatario requiere facultad expresa del mandante para comprometer (artículo 2141 del código civil).

**2.- MATERIAS DE ARBITRAJE PROHIBIDO:**

Existen ciertos asuntos respecto de los cuales la ley establece que no pueden jamás ser sometidos a arbitraje, caso en el cual se habla de "Arbitraje Prohibido".

Si bien en doctrina jurídica se expresa que la causa de tal prohibición se funda en razón del interés público que la resolución del asunto implica para la sociedad, la ley no ha establecido una prohibición general, sino que ha enumerado cuales son las materias de arbitraje prohibido.

Con todo, en nuestro país ese fundamento tiene gran acogida en el sector estatal y se invoca constantemente para negarse a someter a arbitraje las controversias en que éste se involucra.

El contrato de construcción en sí, con independencia de las partes contratantes, no figura entre las materias que la ley ha señalado como expresamente de arbitraje prohibido.

Sin perjuicio de esta prevención, creemos que los juicios en que deba ser oído el Ministerio Público bajo la legislación vigente no podrán ser sometidos a arbitraje, sino que deben ser conocidos por los Tribunales ordinarios a través del procedimiento establecido para los juicios de hacienda. Caen bajo este ámbito los contratos de construcción con el Fisco y las Municipalidades, y en general, Corporaciones de Derecho Público; no así los contratos en que intervienen empresas autónomas del Estado que se rigen por el Derecho Privado, tales como ENDESA, CODELCO, ENAP.

Los juicios de hacienda están definidos en el artículo 748 y siguientes del código de procedimiento civil que ya fue citado en la primera parte de este informe. Sucesivas reformas de nuestra legislación han suprimido la intervención del Ministerio Público en primera instancia, requisito exigido en el artículo 750 del código de procedimiento civil.

No existiendo dicha limitante no vemos razón doctrinaria alguna que impidiera

ARBITRAJES - CHILE

---

la intervención de un árbitro en primera instancia. El problema se presentaría en la naturaleza jurídica del árbitro, toda vez, que en el juicio de hacienda procede el trámite llamado "consulta", en virtud del cual toda sentencia definitiva desfavorable al Fisco deberá ser revisada por el tribunal de alzada.

Con ello se limitará la posibilidad de que el árbitro tuviera la calidad de arbitrador, ya que el recurso de apelación frente a su resolución es materia de competencia de una corte arbitral, con la que se produciría una distorsión importante si el Fisco tuviera que apelar ante ella y, en el evento que se abstuviera, se consultará dicha resolución ante la Corte de Apelaciones.

De todas estas consideraciones se desprende que la incorporación de árbitros arbitradores requeriría una profunda modificación de la normativa existente.

No obstante ello, podría establecerse que el árbitro deba ser de derecho con lo que bastaría modificar la norma del artículo 230 del Código Orgánico de Tribunales habilitándole para conocer en primera instancia. Sin perjuicio de que esta solución no es la óptima, significaría en sí un avance importante, ya que el principal problema con el conocimiento de los tribunales ordinarios es el de la lentitud con que proceden dado su recargo de trabajo, problema que se obviaría con la intervención de los árbitros de derecho. El efecto colateral más perjudicial de esta incorporación sería la de restringir la calidad de árbitro a los abogados teniendo presente la norma del artículo 225 inciso 2° del CPC, con lo que se impediría la intervención de otros profesionales a veces más idóneos dada la naturaleza de determinados conflictos.

## II.- LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

### 1.- Reseña Histórica:

Con anterioridad a la Constitución Política de 1925 y desde la dictación de la ley de organización y atribuciones en los Tribunales de Justicia en 1876, los Tribunales de la República conocían de todas las causas civiles y criminales que se promovieran en el orden temporal (opuesto al orden eclesiástico) dentro del territorio de la República, sin más limitaciones que las que señala la referida ley de organizaciones y atribuciones de los Tribunales. Es decir, cualquiera que sea la parte en conflicto, sea la mismísima administración u otra persona natural o jurídica; y esto se prueba no solamente con los textos de derecho positivo sino, también con sentencias de esos propios Tribunales que no sólo conocieron los litigios en que la administración era parte, sino que dejaban sin efectos sus actos si eran ilegales, e incluso la condenaba al pago de indemnización de perjuicios, si producían, además, daño.

El constituyente de 1925, incorporó en el artículo 87 de la Constitución, un cuerpo extraño en nuestra legislación en virtud del cual otorgaba un mandato al legislador a través de la disposición "Habrá Tribunales Contencioso Administrativo...", de forma que debía crear esta instancia destinada a resolver los conflictos que se suscitaren entre la administración del Estado y sus órganos, con los particulares.

La jurisprudencia de nuestros Tribunales, a instancia de la administración del Estado, sea por desidia o por ignorancia, interpretó este precepto en un comienzo, en orden a que la administración del Estado era impune frente al derecho en tanto no se crearen estos Tribunales.

Esta concepción comenzó a modificarse con la famosa sentencia dictada en el caso "Juez de Melipilla con S.E. el Presidente de la República", por Corte Suprema el 3 de Mayo de 1967. En virtud de este fallo, por una vía indirecta

ARBITRAJES - CHILE

---

se planteó la posibilidad de que los jueces puedan declarar inaplicable un decreto ilegal, no obstante estarles vedado declararlo nulo, dada la inexistencia de la jurisdicción administrativa, sin que ello en ningún caso significare una interferencia con la separación de poderes.

Sobre la base de este fallo, se fue modificando la jurisprudencia en el sentido que bajo la administración anterior se aplicó, es decir, que en tanto no se crearan los Tribunales Administrativos, y dada, la plenitud de competencia de los Tribunales Ordinarios, establecida en el artículo 5° del COT, y el principio de inexcusabilidad para conocer de las causas civiles y criminales que se promuevan dentro del territorio de la República, consagrado en el artículo 10 del mismo cuerpo legal los obligó a conocer de estas causas contencioso administrativas.

Esta interpretación tiene mayor aceptación actualmente en nuestras cortes a partir del discurso de inauguración del año judicial de 1973 del Presidente de la Corte Suprema de ese entonces don Enrique Urrutia M.. En dicho discurso señalaba entre otros considerandos, que no podía un poder del Estado pretender sustraerse a la normativa legal en virtud de la inexistencia de los Tribunales Contencioso Administrativo, en un país en que existía estado de derecho.

2.- Situación Actual:

La Constitución Política de 1980 en su artículo 38 inciso 2°, situado en el capítulo relativo a las bases generales de la administración del Estado dispone.

"Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los Tribunales Contencioso Administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiere causado el daño."

Actualmente existe en trámite un proyecto de ley que interpreta el mandato constitucional en el sentido de crear un procedimiento administrativo que sea de conocimiento de los Tribunales Ordinarios de Justicia, y no de crear Tribunales Administrativos independientes destinados a conocer de estos asuntos.

Creemos y así la Cámara informó a la Comisión de Leyes Orgánicas Constitucionales, que constitucionalmente parece más acertada la segunda opción, y que en la práctica siendo el recargo de trabajo de los Tribunales el principal obstáculo a la solución eficaz y oportuna de los conflictos, también era recomendable optar por esta última alternativa.

De igual forma el Consejo de Defensa del Estado se opuso decididamente a esta normativa considerándola abiertamente inconstitucional.

No obstante esta observaciones, creemos que implica un avance la creación de esta competencia administrativa, por cuanto la consideramos una opción adicional de protección para los contratistas, al impedir que los tribunales ordinarios se excepcionen de conocer estas causas alegando su incompetencia.

3.- Alcance de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

El proyecto de ley, dispone que la acción contenciosa administrativa podrá tener por objeto:

Artículo 749:

- a) Anular actos administrativos; reconocer una situación jurídica o un derecho que se hace valer ante la administración; resguardar un derecho conculcado

---

**ARBITRAJES - CHILE**

---

por ésta; resolver sobre la validez, interpretación o ejecución de los contratos administrativos, y la indemnización de perjuicios provenientes de la actividad material o jurídica de la administración y demás órganos del Estado;

- b) Reclamar de toda decisión que se dicte en ejercicio de funciones administrativas - importe o no el uso facultades jurisdiccionales o simplemente administrativas - que imponga sanciones que signifiquen una lesión, detrimento o menoscabo en las situaciones jurídicas del afectado, o decreten medidas privativas o limitativas del pleno ejercicio de todas o algunas de las facultades del derecho de dominio sobre bienes corporales o incorporales como ser multas, clausuras, intervenciones, suspensión del ejercicio de actividades, revocaciones de autorizaciones de existencia, terminación de concesiones, liquidaciones anticipadas, etc. y,
- c) Reclamar de los actos u omisiones que emanen de entidades u órganos del Estado regidos por el derecho público, que no pertenezcan a la administración, como también de aquéllos actos u omisiones que emanen de entidades de derecho privado cuando ejercieran funciones públicas encomendadas por la ley.

**Artículo 749.1**

No se registrarán por esta ley las pretensiones referentes a la validez, interpretación o ejecución de los contratos celebrados por el Estado o sus instituciones cuando dichos contratos se rijan por el derecho privado.

La excepción dispuesta en el artículo 749.1, podría presentar algún grado de problema, toda vez que se discute entre los tratadistas la exacta naturaleza jurídica de los contratos de construcción.

Para algunos, ellos constituyen el paradigma de los contratos administrativos, para otros, haciéndose eco de la doctrina francesa, que distingue entre actos de autoridad y actos de gestión, éstos pertenecerían al segundo grupo, en virtud del cual el Estado actúa en su dimensión económica -privada y por lo tanto se somete a las normas de derecho privado.

Sin perjuicio de esta salvedad, creemos que la jurisprudencia le dará la interpretación que los administrativistas sostienen, en el sentido que se trata de contratos administrativos y, en consecuencia, no caerían dentro de esta excepción, regulándose por la normativa referente a lo contencioso administrativo. Para salvar este obstáculo, se propone en las recomendaciones específicas de este informe dar competencia expresa a los tribunales contencioso administrativos para conocer de los juicios que se deriven de la aplicación, interpretación, y validez de los contratos de construcción celebrados con el Fisco y algunas de las empresas del Estado, cualquiera que sea la calificación jurídica que se le de a dichos contratos.

**III LOS PERITOS INDEPENDIENTES**

Creemos que una forma novedosa y útil para nuestro sector, sería la incorporación a la legislación de obras públicas de los denominados "peritos independientes".

Esta instancia de solución de conflicto podría aplicarse en los casos siguientes:

- Durante la ejecución de trabajos con miras a controlar la construcción de una obra material o instalación industrial.
- En el momento de la recepción de una determinada obra o en el caso de una

**ARBITRAJES - CHILE**

---

industria, durante el período de funcionamiento, cuando surgen divergencias entre las partes acerca de la conformidad de los suministros y de las prestaciones o acerca de la apreciación de los rendimientos de las instalaciones con respecto a las especificaciones contractuales.

Ventajas de este Procedimiento:

Si los jueces ordinarios o los árbitros tienen la posibilidad de designar peritos cuando lo consideren necesario, para obtener una opinión autorizada o independiente sobre los aspectos técnicos de un determinado conflicto, esta designación normalmente tiene lugar mucho tiempo después de la aparición de las dificultades que dio origen al litigio. Siendo en consecuencia difícil reconstituir los hechos pertinentes en su integridad original.

Por esto, el tiempo que transcurre entre el momento en que las dificultades técnicas se plantean a las partes y el momento en que los peritos ordinarios deben pronunciarse, tiene como consecuencia, frecuentemente impedir que ellos descubran todos los elementos necesarios para la solución del litigio. De otra parte una opinión neutral del perito sobre problemas estrictamente técnicos puede abrir el camino a un arreglo amistoso.

En un período demasiado distante del origen del litigio, la misión conciliadora de los peritos tropieza, con la deterioración de la relación entre las partes exasperada por las discusiones que preceden al recurso del peritaje.

Selección del Perito:

Podría designarse en el contrato, a una Institución como el Colegio de Ingenieros u otra similar, a quien puede recurrirse para que designe al perito dependiendo de la especialidad de cada controversia, de igual forma podría crearse una nómina de peritos independientes a la que se puede acceder de acuerdo a un procedimiento preestablecido o finalmente designarlo de mutuo acuerdo en el contrato mismo.

Misión del Perito:

La extensión de la misión del perito variaría si es nombrado a petición de una de las partes o si es nombrada a petición de ambas partes.

Nombrada a petición de una de las partes: El perito no tiene por misión sino la de efectuar constataciones.

Nombrada a petición de ambas partes: La misión del perito puede ser prolongada contradictoriamente y consistir en recomendar medidas destinadas a realizar el objeto del contrato o a vigilar el desarrollo de las operaciones contractuales, dejando siempre a salvo la posibilidad de quien se vea afectado para recurrir a la Justicia Ordinaria o Arbitral, para obtener la solución definitiva a la controversia.

Fuerza de las Directivas Periciales:

La primera característica sería la de no obligar jurídicamente a los jueces ordinarios o árbitros en su caso, si bien podrían sin embargo tener valor de pruebas preconstituídas o eventualmente el valor de presunción legal en el marco de nuestro sistema jurídico.

Consideramos finalmente que la incorporación a nuestro derecho en estos peritos no vulnera ninguno de los principios generales en que él está inspirado y con características especiales podría incorporarse al reglamento general de obras públicas.

ARBITRAJES - CHILE

Requisitos que deben reunir los peritos:

Deberán ser profesionales del más alto nivel elegidos según la naturaleza de la obra de que se trate.

**IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES**

- 1.- La Cámara estima que para la consecución del objetivo de equidad y agilidad en la solución de controversia con el Fisco, sería útil la apertura de diversas opciones no excluyentes entre sí, a fin de que las partes puedan en cada caso recurrir al camino más indicado, según la naturaleza y circunstancias del conflicto, sin que ello pueda ser interpretado como que los intereses del Estado no serán resguardados debidamente.
  - a) Es así como sería conveniente promover las modificaciones legales tendientes a remover el arbitraje prohibido en materias legales para comprometer (someter controversias a arbitraje) a los Ministerios y Empresas Estatales que hoy están impedidas de hacerlo. Si bien se trataría de una modificación importante del ordenamiento jurídico existente, la Cámara no ve impedimentos doctrinarios, constitucionales o de otro orden que lo impidan.
  - b) Paralelamente sería deseable que se establezcan los Tribunales Contencioso Administrativos previstos por la Constitución, diferentes de los Tribunales Ordinarios, con atribuciones expresas para conocer controversias de contratos de construcción con el Fisco, sin necesidad de entrar a dilucidar si se está en presencia de contratos administrativos o de otra naturaleza.
  - c) Finalmente, en un orden prejudicial, la Cámara estima que la designación de peritos o expertos independientes también sería útil, al constituir su informe un elemento de juicio valioso para cualquier árbitro o juez, y aun para la autoridad administrativa que conozca de una controversia, pudiendo el peso de una opinión técnica independiente muchas veces evitar las instancias judiciales y arbitrales posteriores.

**V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ESPECIFICAS**

- 1.- Como corolario de la situación legal y fáctica descrita surgen como proposiciones específicas que sometemos a su consideración, las siguientes:

a) **ARBITRAJE**

a.1.) Modificación legal

Suprimir la prohibición legal indirecta de someter las controversias del Estado y algunas de sus empresas con los particulares a la jurisdicción arbitral, sea a través de la derogación del artículo 230 del Código Orgánico de Tribunales, o bien a través de la dictación de una norma especial en las Leyes Orgánicas y los reglamentos de contratación de los Ministerios respectivos que permitan el sometimiento de las controversias a la instancia arbitral.

Alzada la prohibición, o consagrada la facultad, quedaría al arbitrio del Ministerio o Jefe de Servicio, facilitar la acción de la Cámara para conseguir incorporar cláusulas arbitrales: en cada contrato (Bases Administrativas Especiales), en las Bases Generales de Contratación, o bien en los Reglamentos de Contratos de Obras Públicas y de Vivienda, sujetos, por supuesto, a las limitaciones y condiciones que se determinen

---

ARBITRAJES - CHILE

---

oportunamente.

a.2.) Arbitro Arbitrador

Dada la naturaleza de los conflictos, y la necesidad de contar con soluciones oportunas y efectivas, que requieren de una mayor flexibilidad del órgano encargado de derimirlas, consideramos imperativo que el árbitro tenga la calidad de arbitrador.

Para ello sería necesario modificar las normas de representación judicial de los Ministros o Jefes de Servicio, otorgándoles las facultades del artículo 7° inciso 2° del Código de Procedimiento Civil.

a.3.) CLAUSULA COMPROMISORIA

La incorporación del arbitraje a los contratos de construcción, debe hacerse a través de una cláusula compromisoria, acordando ambas partes someter sus controversias al conocimiento de un árbitro arbitrador, sin designar la sacralización de determinados árbitros, que además del recargo de trabajo de su nominación reiterada les podría significar, envolvería el riesgo de perder imparcialidad debido a una relación permanente con los mandantes.

a.4.) CREACION DE UN CUERPO ARBITRAL

La óptima fórmula de estructuración del arbitraje, recomienda la creación de un cuerpo arbitral. En él se integrarían profesionales destacados de distintas áreas del conocimiento científico, técnico y empresarial, v.gr., abogados, ingenieros en sus distintas especialidades, contadores auditores, etc. Estos profesionales serían elegidos de común acuerdo entre el Estado y los particulares de entre todos aquellos que postulen y que cumplan con los requisitos de idoneidad profesional que se establezcan.

A este cuerpo arbitral podría recurrirse para que designe a un árbitro que resuelva una determinada controversia, en que exista cláusula compromisoria, o bien recurrirse a este cuerpo para designar a un árbitro de acuerdo a un procedimiento preestablecido de nominación que evite toda preferencia subjetiva.

Junto con crearse esta organización debiera estatuirse un reglamento de costos y honorarios que contemple un arancel prudente y equitativo para el árbitro y las partes.

a.5.) DERECHO DE OPCION

La creación de los Tribunales contencioso administrativos, y la incorporación de cláusulas arbitrales en los contratos de construcción, significarían en definitiva una eficaz combinación de alternativas para solucionar los conflictos de relevancia jurídica que se susciten en los contratos de construcción.

Creemos que en definitiva debería consagrarse como atribución de los Tribunales contencioso administrativos, el conocimiento y solución de los conflictos a que den lugar los contratos de construcción entre el Fisco y los particulares, obviando la

ARBITRAJES - CHILE

---

discusión doctrinaria sobre su naturaleza jurídica -entiéndase si son contratos administrativos o simplemente de derecho común-.

La creación de la jurisdicción contenciosa administrativa no debe obstar sin embargo, a la posibilidad de someter las controversias, al conocimiento de un árbitro arbitrador. Debe establecerse claramente el derecho a opción entre ambas alternativas, que tendría el contratista, de manera de elegir la que en el caso concreto parezca más adecuada. Para ello la norma del artículo 125 de la Ley 18.046, sobre Sociedades Anónimas a que ya nos hemos referido, podría servir -con las lógicas adecuaciones- para ilustrar la forma en que debiera consagrarse legalmente el Derecho de Opción.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

06651

338.45690  
F293  
XVI  
C1



Federación Interamericana

AUTOR

XVI Congreso F.I.C.

TITULO

FECHA	NOMBRE	FIRMA

338.45690  
F293  
XVI  
C1



AUTOR F.I.C.

TITULO XVI Congreso F.I.C.

Nº TOP. 06651