Cámara Chilena de la Construcción

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

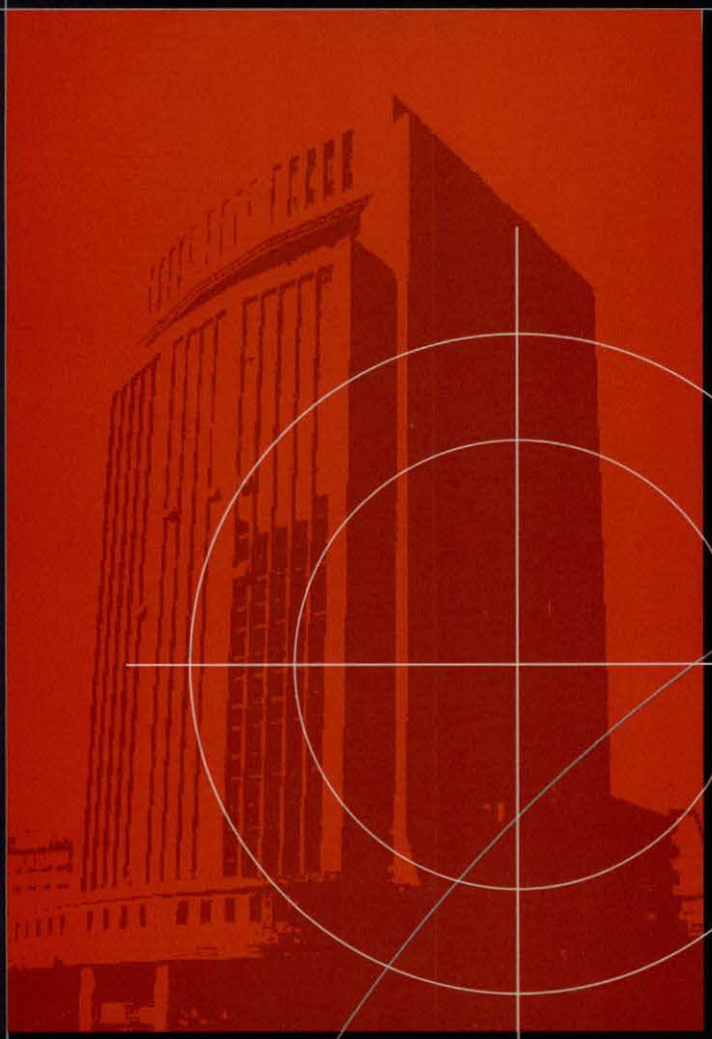
Visión Estratégica del Sector Construcción

2006-2010

VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR 2006-2010

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010



Carta del Presidente

Me es grato presentar a ustedes la Visión Estratégica de la Cámara Chilena de la Construcción 2006-2010, que resume el pensamiento de nuestro gremio acerca de las principales materias relacionadas con el quehacer de la construcción en Chile. Junto con ello, y en un contexto de tradicional colaboración con las autoridades nacionales, esta Visión Estratégica incluye una serie de propuestas de políticas públicas a nivel sectorial.

La Cámara Chilena de la Construcción, en su Plan Estratégico de 1996, realizó un exhaustivo diagnóstico en las áreas de infraestructura, vivienda subsidiada y urbanismo, planteando también líneas de acción para el desarrollo de todas ellas. Parte de lo propuesto en dicho plan se materializó en acciones concretas, con excelentes resultados, como fue el amplio desarrollo de las concesiones viales y la consolidación del subsidio a la demanda de viviendas, sólo por nombrar algunos ejemplos.

Ocho años más tarde, en 2004, la Cámara Chilena de la Construcción diseñó una planificación de mediano plazo en el marco de una visión de futuro, en la cual nos propusimos mantener y acrecentar nuestro aporte gremial al país, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el plano económico y social.

Creemos que dichos objetivos se han cumplido: en los últimos años nuestro gremio se ha posicionado como un importante interlocutor en la discusión de las políticas públicas que afectan al sector tanto de manera directa como indirecta.

Este esfuerzo queremos continuarlo y fortalecerlo, definiendo y actualizando nuestra posición en los distintos ámbitos que nos competen. Por ello, la Visión Estratégica de la Cámara Chilena de la Construcción 2006-2010 aborda en forma especial la infraestructura, el desarrollo urbano-territorial y su gestión, y la vivienda.

Adicionalmente, nuestra Visión Estratégica contempla un espectro más amplio, integrando aspectos relevantes para el desarrollo del país con la perspectiva particular de la Cámara Chilena de la Construcción en relación a las políticas públicas específicas del sector. De este modo, se incluye la visión de nuestra Institución sobre el desarrollo económico, el medio ambiente, el comercio exterior y la globalización, el mercado del trabajo, las relaciones contractuales y la innovación y desarrollo tecnológico.

Esperamos que esta Visión Estratégica de la Cámara Chilena de la Construcción 2006-2010 nos permita continuar aportando al bienestar y desarrollo del país.

Otto Kunz Sommer
Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción

VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2006-2010
Esta es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.

Responsable legal
Arturo del Río Leyton

Editores
Daniela Desormeaux Rojas
Pilar Giménez Celis

Diseño y diagramación
Mónica Widoycovich Bravo

Publicado en Santiago de Chile
Abril de 2006

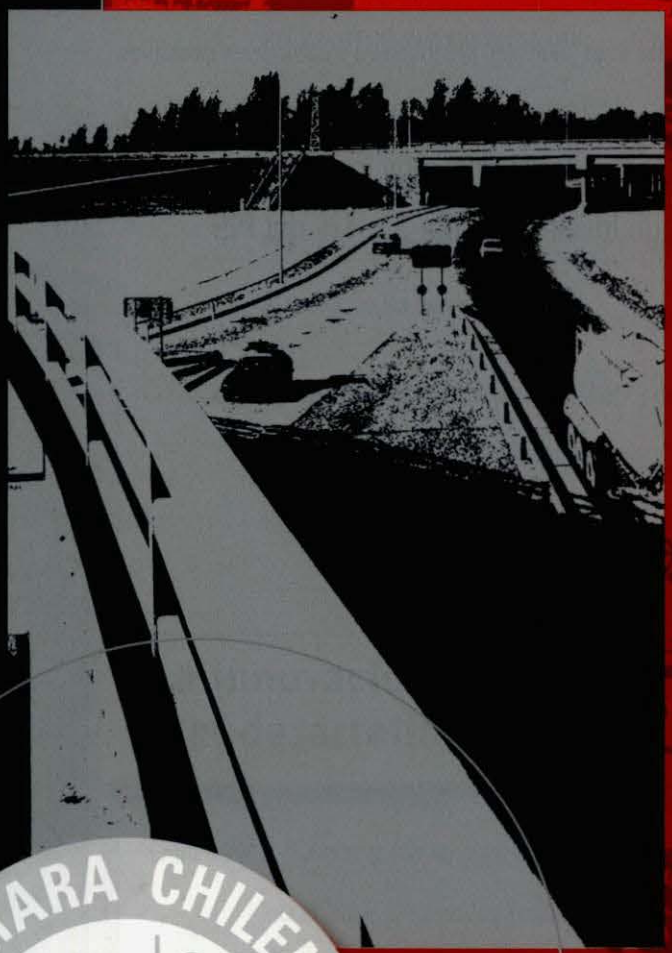
Impreso en Andros Impresores
3.000 ejemplares

Índice

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Introducción y antecedentes

El proceso de transformación económica iniciado por el país hace treinta años se consolidó notoriamente en la década pasada. A la apertura comercial, la liberalización de precios, la reforma previsional y la privatización de actividades previamente reservadas al Estado, reformas de los setenta y de los ochenta, se sumaron, en los noventa, un Banco Central independiente, una política fiscal conservadora, el acento en las políticas sociales, un mayor desarrollo de los mercados de capitales (incluida la creciente integración financiera en el mundo) y una agresiva política de acuerdos comerciales y de libre comercio. Tantos años con políticas que modernizaron la economía dieron sus frutos en forma generosa: el país creció 7,7% en promedio entre 1986 y 1997, la pobreza disminuyó a menos de la mitad, la inflación fue derrotada y una sensación de prosperidad inundó a todos los sectores.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Visión de la Cámara Chilena de la Construcción sobre aspectos relevantes para el desarrollo del país

Desarrollo económico

Chile tiene un esquema de desarrollo económico que se define como "economía social de mercado". En dicho esquema, el sector privado es el principal y dominante actor productivo, en un ambiente de mercados competitivos y abiertos al mundo, en tanto que el Estado se compromete en una labor subsidiaria de apoyo a los más desposeídos. Con matices según sea el gobierno de turno, éste ha sido el orden de cosas predominante en lo económico desde las reformas iniciadas en los setenta y al que adscriben los principales conglomerados políticos y la población en general.

Como se destacara anteriormente, el progreso que ha experimentado Chile en los últimos veinte años ha sido notable y se sustenta en la premisa generalmente válida que los mercados y las instituciones funcionan, sobre la base de un amplio consenso político al respecto.

Desde 1996 y hasta fecha reciente, sin embargo, los consensos, los mercados y las instituciones han sido puestos a prueba, pues el país experimentó una notoria desaceleración en su crecimiento y recrudeció el desempleo, situación que sólo en los últimos dos años se ha tendido a revertir. La respuesta de las autoridades y del sistema político ha sido, sumando y restando, razonable; pero, como es esperable, con luces y sombras si se le juzga con la óptica de perfeccionar el orden económico.

En cuanto a medidas positivas, destaca la implementación de una regla fiscal contracíclica que, además, tiene como meta un superávit de 1% del PIB medido en valores de tendencia para el crecimiento y el precio del cobre, junto a un manejo de las políticas monetaria y cambiaria de clase mundial desde 2000. En conjunto, estas políticas macroeconómicas resultaron beneficiosas para el sector construcción por cuanto han permitido tasas de interés en el país tan bajas como en los principales centros financieros internacionales, y eso abarató el costo de capital de las empresas y las decisiones de compra de viviendas. Además, la política fiscal contracíclica ha conseguido que los desembolsos públicos en inversión sean mucho más estables que en el pasado, haciendo más predecibles los flujos de las empresas contratistas de obras públicas.

También sobresale la consolidación de la industria de las concesiones, que iniciara sus actividades en la segunda mitad de los noventa, hasta el punto de acumular inversiones privadas por casi US$ 7.000 millones a la fecha, materializados en carreteras de alto estándar, aeropuertos modernos y, más recientemente, recintos carcelarios. Todo ello, con el concurso de empresas constructoras, contratistas y proveedoras de materiales e insumos.

Los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Europa y China en años recientes son pasos muy acertados en una nueva etapa del proceso para integrar a Chile con la economía global. Varios sectores industriales se ven beneficiados puesto que se les garantiza el acceso permanente y estable a dos de los principales

mercados del mundo. Como ejemplo de lo anterior, al referirse a empresas vinculadas a la construcción, podría señalarse el caso de las exportaciones de perfiles de acero a Estados Unidos.

Pero la vocación global de las autoridades y de las empresas chilenas, con o sin tratados de libre comercio, también se manifiesta en años recientes en la exportación de servicios. Varias empresas contratistas generales de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) han incursionado en la exportación de ingeniería y *know-how* constructivo, particularmente en montaje industrial para la minería en Perú, Argentina y otros países de la región, en tanto que empresas inmobiliarias ya llegaron con sus negocios y experticia tan lejos como al Estado norteamericano de Florida en Estados Unidos y a España.

El perfeccionamiento de los mercados de capitales en el último decenio también ha permitido nuevas formas de financiamiento a empresas del área de la construcción. Destacan en este sentido la apertura a la bolsa de Salfa Corp en 2004 y el salto de Sigdo Koppers en el último año. A ello hay que agregar el fluido comportamiento de los mercados de bonos, particularmente importante en el caso de empresas concesionarias de obras públicas.

Pero también hay aspectos negativos, de los cuales resaltan los cambios introducidos en las normas laborales en 2001, los que encarecieron el costo de despido, hicieron más difíciles los horarios flexibles en faenas, limitaron las horas extraordinarias, incrementaron los fueros sindicales y facilitaron la formación de sindicatos en empresas pequeñas. Como consecuencia, y en medio de una situación macroeconómica de baja demanda, la creación de empleos formales cayó fuertemente. Más tarde, en la medida que la demanda agregada se recuperó, el empleo formal también recobró terreno, pero en la forma de contratos de muy corta duración, aumentando así sustancialmente la rotación laboral.

En los últimos cinco años se han aprobado, además, varios cambios tributarios, algunos de ellos explícitos, otros más sutiles. Entre los primeros destaca el llamado *royalty* a la minería, aprobado en 2005, medida

que, por primera vez en muchos años, establece un impuesto especial para un sector productivo, alterando el principio vigente hasta entonces de no discriminación sectorial en los tributos. Entre los cambios más sutiles resaltan los que trajo el proyecto de ley de rentas municipales.

Junto a lo anterior, se han aprobado diversas normas para la construcción que encarecen el costo de las viviendas, no se ha abordado la burocracia de las direcciones de obras municipales ni aquella derivada de los conservadores de bienes raíces e instalaciones bancarias. Se suma esto a la creciente relevancia que han adquirido grupos ambientalistas, los que, a veces con la complacencia de las autoridades, se muestran cada día más dispuestos a poner en jaque grandes proyectos de inversión productiva.

Las propuestas generales de la CChC en materia de políticas públicas apuntan a la consolidación y perfeccionamiento de la economía social de mercado.

Ello significa:

- Mantener la estabilidad macroeconómica como condición necesaria de crecimiento y paz social.
- Profundizar la integración comercial y financiera con el resto del mundo perseverando en tratados de libre comercio actualmente en negociación (Japón e India), pero privilegiando el comercio de servicios.
- Destrabar y profundizar la agenda de reformas microeconómicas, particularmente en el área laboral, pequeñas y medianas empresas (PYME) y temas tributarios (tribunales tributarios independientes, por ejemplo, pero también estabilidad en los impuestos).
- Reformar el Estado más a fondo, particularmente en el área de infraestructura (Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)).
- Fortalecer las políticas sociales en educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana, privilegiando los subsidios directos y focalizados y, sobre todo, una visión integradora de estas políticas; perfeccionar la institucionalidad medioambiental para eliminar la discrecionalidad política, y reformar las políticas y regulación urbano-territorial para adecuarlas al crecimiento de las ciudades, de la economía y de la población.

Medio ambiente

Hoy en día la responsabilidad en el cuidado del medio ambiente y la relación con la comunidad son temas que deben abordarse no sólo a nivel de país, sino que se deben incorporar en la gestión de toda actividad o proyecto. Por tanto, el desafío no es menor: lograr una relación del desarrollo económico que sea armónica con el entorno (sustentable), lo cual implica un importante esfuerzo tanto por parte del sector privado como del gobierno.

En Chile, la Conama es la institución responsable de las políticas y normas ambientales, las que, dado su carácter transversal, son revisadas, sancionadas y evaluadas por un Consejo de Ministros, el cual preside dicha institución. A su vez, la Conama es responsable de que funcione en plenitud el SEIA. Los organismos sectoriales, por su parte, tienen a su cargo las políticas y normas sectoriales (no ambientales) y la fiscalización sectorial.

En esta materia, la opinión de la CChC es que, junto a un necesario cambio en la institucionalidad ambiental, es necesario que el sector privado incorpore la gestión ambiental en los proyectos, manteniendo una actitud proactiva más allá de lo que exige la normativa e incorporando a la ciudadanía en la toma de decisiones que la afectan. Asimismo, se debe promover un marco regulatorio que incorpore instrumentos económicos o de mercado con la finalidad de alcanzar los objetivos de un modo más eficiente que con las regulaciones directas. Con lo anterior se obtendrían ventajas al invertir hoy en medio ambiente, superando lo que indican las evaluaciones técnico-económicas hechas en un horizonte de corto plazo. En este contexto tienen especial atención el sistema de etiquetado o sello ambiental, los sistemas de emisiones transables, los subsidios y las exenciones tributarias, entre otros.

Asimismo, se requiere de una definición clara de los objetivos y de las metas ambientales que como país se quieren alcanzar. Se debe definir cuánto se quiere proteger, qué estándares de calidad se quieren lograr, cómo se compatibilizará el cuidado al medio ambiente con el desarrollo económico, etc.

Con respecto a la institucionalidad ambiental, las alternativas que se han estudiado para cambiar la institucionalidad ambiental son:

- **Darle rango de ministerio a Conama.** Esta opción, que es la que ha planteado el nuevo gobierno, tiene la ventaja del liderazgo ministerial en los temas ambientales frente al Consejo de Ministros y su mayor responsabilidad política. Sin embargo, el hecho de darle rango ministerial a Conama presenta varias desventajas, las que, en caso de que efectivamente se materializara esta opción, deben considerarse para su diseño. En primer lugar, se perdería el rol de coordinador del Ministro Secretario de la Presidencia y se privilegiaría el rol de liderazgo del Ministro de Conama, el cual eventualmente podría centrarse más en lo político, afectando o interfiriendo en su rol técnico. También perdería fuerza el Consejo de Ministros frente al Gabinete, con lo cual la condición de transversalidad de materias ya no sería tal y probablemente el cuidado del medio ambiente pasaría a ser el objetivo central del ministerio y no el desarrollo sustentable. En opinión de la CChC medio ambiente y desarrollo deben estar presentes, ambos a la vez.

- **Crear la subsecretaría ambiental o de desarrollo sustentable.** Esta figura institucional estaría asociada al Ministerio de Economía y es alternativa a la creación de un ministerio de medio ambiente. Esta institucionalidad, que es la que ha propiciado la CChC, busca mantener la transversalidad de materias que hoy en día se da con el Consejo de Ministros. Para ello es fundamental mantener la autonomía del Consejo Consultivo así como crear una superintendencia ambiental para que la fiscalización sea la adecuada y se coordinen los distintos fiscalizadores. El objetivo último de esta subsecretaría debe ser el desarrollo sustentable, no la protección *per se*, para lo cual se requiere vincular en todo momento medio ambiente y desarrollo.

Por otra parte, el marco regulatorio ambiental debe lograr la certeza jurídica. Este punto es esencial para que el sistema funcione, sea confiable y compatible con el desarrollo económico del país. En particular, se deben corregir aquellas indefiniciones o vacíos que inducen a la discrecionalidad y a la unilateralidad en los cambios de resoluciones, así como también precisar las compensaciones en aspectos que vayan más allá de lo ambiental. Asimismo, es necesario modificar la Ley de Bases del Medio Ambiente en los siguientes aspectos:

- Promover un marco regulatorio que incorpore instrumentos económicos o de mercado. Los instrumentos económicos no sólo deben usarse en zonas latentes y saturadas, sino también en aquellas que en la actualidad no presentan problemas.
- Crear un instrumento de seguro ambiental como contraparte del SEIA, de modo que proyectos que tengan seguros adecuados sean aprobados de manera más automática.
- Eliminar el concepto de principio precautorio, ya que sólo tiene validez el principio preventivo.

Adicionalmente, se requiere una nueva legislación relativa al cierre de plantas, establecimientos, faenas y pasivos ambientales, regulando especialmente el accionar del Estado, el cual es muy deficitario en estas materias.

Con respecto al ordenamiento urbano-territorial ejercido por la institucionalidad ambiental, se debe limitar dicho ordenamiento a la calificación ambiental de los instrumentos de planificación territorial en sus distintos ámbitos (regional, intercomunal y comunal).

Por último, resulta fundamental implementar efectivamente la ventanilla única. En este contexto, se deben eliminar aquellos trámites que se duplican y la descoordinación de los distintos servicios. Un aspecto esencial al respecto es la competencia de los servicios, de modo que cuenten con personal capacitado para ejercer las labores tanto de autorización como de fiscalización de los proyectos.

Comercio exterior y globalización

Las principales estrategias de desarrollo en la última década en materia de comercio exterior y globalización se han orientado a estimular el comercio internacional y con ello la globalización de los mercados. En efecto, los sucesivos gobiernos, a través de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), los TLC y de otros convenios bilaterales, han intentado mejorar las condiciones de acceso a diversos mercados, fortaleciendo el desarrollo exportador. Adicionalmente, la política de rebaja de aranceles a bienes importados reduce el costo de nuestra producción en insumos, maquinarias y equipos, estimulando el cambio tecnológico y favoreciendo a los consumidores con una oferta de bienes y servicios más variada, de calidad y a precios internacionales.

La política chilena de comercio exterior en esta década ha apuntado a profundizar la inserción internacional, combinando el desarrollo exportador con la promoción y protección de inversiones, favoreciendo la competitividad y la difusión del cambio tecnológico, en un contexto de reglas estables y de vigilancia de la competencia desleal.

Los éxitos en el comercio de bienes han sido notables. Basta consignar que en 2005 las exportaciones totales superaron los US$ 38.000 millones, casi 40% del PIB. Las cifras para el comercio de servicios, en cambio, son mucho menos impresionantes en volumen. En efecto, las exportaciones de servicios no financieros registradas por el Banco Central para 2005 apenas superaron los US$ 4.000 millones. No obstante, ellas experimentaron un crecimiento de 114% entre los años 1990 y 2002, lo que significa una expansión media anual de 8%. Pero queda mucho por hacer. El comercio de servicios requiere condiciones especiales, las cuales se han ido incorporando en forma muy paulatina tanto en la agenda comercial multilateral como en la bilateral.

Así, desde hace un par de años la política exterior chilena ha reconocido la importancia y competitividad internacional del sector de la ingeniería y construcción, por lo que ha impulsado su liberalización internacional con la incorporación de disposiciones específicas referentes a este sector en los diversos TLC que ha suscrito el país.

Este esfuerzo por abrir mercados externos es muy valioso, ya que facilita el intercambio internacional de estos servicios al aplicar el principio de trato nacional en materia de licencias profesionales y libre tránsito de personas de negocios, pues se han garantizado visas temporales automáticas a ciertos profesionales y ciertos cargos ejecutivos, entre otras medidas.

Pero indudablemente una herramienta que facilita el comercio de servicios es evitar la doble tributación, por lo que la política exterior debe considerar dentro del paquete de negociación de TLC, ACE y otros, la incorporación de acuerdos que eliminen la doble tributación.

Estas tareas requieren que las instituciones públicas a cargo –Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), ProChile y el Servicio de Impuestos Internos (SII)– les den la prioridad necesaria.

Mercado del trabajo

En los últimos años diversas reformas legales incorporaron nuevas regulaciones relacionadas con los contratos de trabajo que establecieron alternativas para prestar los servicios derivados del contrato de trabajo, como la polifuncionalidad, el teletrabajo, las jornadas parciales, así como otras normas que rigidizaron las relaciones laborales. Es el caso, por ejemplo, del incremento en los costos de las indemnizaciones derivadas del término del contrato de trabajo. Finalmente, otras disposiciones introdujeron reformas que facilitaron la constitución de sindicatos, reduciendo los requisitos para ser director sindical, los quórum de constitución y otras normativas.

En ese sentido, destacó la reforma laboral de 2001, contenida en la Ley Nº 19.759, cuya discusión se efectuó en período pre-electoral y por la cual se introdujeron importantes cambios en nuestras normas laborales, muchos de los cuales no tuvieron respaldo ni justificación técnica, sin que los esfuerzos desplegados por distintos actores destinados a corregir las falencias de esas propuestas dieran resultado. Se estima que este conjunto de disposiciones es uno de los principales causantes del nivel de desempleo que se ha mantenido en nuestro país, tras superar la crisis económica de finales de los años noventa.

Una segunda reforma de gran relevancia se materializó con la promulgación de la Ley Nº 20.087, que establece un nuevo procedimiento para los juicios del trabajo, fundado en los principios de oralidad, concentración y celeridad, con la finalidad de otorgar a las partes de la relación laboral un acceso oportuno y eficiente a la justicia. Si bien esta reforma tiene como principal objetivo imprimir mayor agilidad a la justicia del trabajo, lo cual es positivo tanto para empleadores como para trabajadores, existe una serie de aspectos negativos tanto operativos como procesales que se espera sean corregidos antes de que esta norma entre en vigencia.

Otro elemento que es importante destacar fue la implementación del seguro de cesantía, que a partir de octubre de 2002 ha permitido a los trabajadores dependientes afrontar de mejor manera los períodos de cesantía. Las características de este sistema sólo permiten acceder a rentas cercanas a las que obtenía el trabajador en los casos de sueldos no superiores a los 180.000 pesos, pero constituye un primer paso en la protección del trabajador y su familia cuando éste pierde el empleo. Nuestro sector se vio afectado en lo relativo al financiamiento de este seguro, por cuanto el total del aporte (el 3% de la remuneración del trabajador) se impuso como carga al empleador, tratándose de contratos por faena determinada, lo que repercutió en algún grado en los costos de la contratación.

La obligatoriedad de informar de todo contrato celebrado con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este seguro (primero de octubre de 2002), así como su terminación, ha permitido obtener importantes antecedentes acerca de la forma como han evolucionado las relaciones laborales en los últimos años, los cuales confirman tendencias mundiales que apuntan a la existencia

de contratos de trabajo mayoritariamente temporales y a relaciones de trabajo en las que la dependencia y subordinación aparecen cada vez más difusas. Es así como se ha hecho habitual la subcontratación y la provisión de trabajadores temporales por parte de empresas de *outsourcing* que se dedican a cubrir distintas labores productivas dentro de las empresas, incluso aquellas que son propias del giro principal de la empresa, pero que son dependientes de un tercero que se encuentra vinculado con la empresa en virtud de un contrato civil de prestación de servicios.

Según muchos analistas, los cambios en el mercado laboral hacia trabajos cada vez más específicos, transitorios y precarios en nuestro país se iniciaron a raíz de los ajustes que hicieron las empresas tras la crisis económica de 1998, pero fueron agravados por los constantes incrementos en los costos de la contratación y el despido. Así, muchas empresas optaron por reducir sus planillas y por requerir de otras empresas de menor envergadura trabajos que antes desarrollaban ellas mismas, traspasando de esta manera los "riesgos" inherentes a la contratación.

Los efectos de estos cambios se han dejado sentir en todos los estamentos involucrados, con evidentes consecuencias en materia de derechos individuales y colectivos.

La construcción ha visto cómo las modalidades de contratación, que tradicionalmente se aplicaban en razón de la naturaleza de las obras que se desarrollan, están siendo implementadas por otros sectores productivos, en muchas oportunidades de manera cuestionable, con el objeto de aprovechar las particularidades del contrato por obra o faena, que destaca porque su término no da derecho a indemnización por años de trabajo y, además, porque los trabajadores contratados por esta modalidad están excluidos de la negociación colectiva. Evidentemente, la aplicación indebida del contrato por obra o faena ha preocupado a las autoridades administrativas y judiciales, quienes han interpretado de manera cada vez más restrictiva las hipótesis de aplicación del contrato por obra o faena, perjudicando a la actividad de la construcción, por lo que la CChC ha expuesto a las autoridades su inquietud y su aspiración de que los usos indebidos y las arbitrariedades incurridas por terceros no afecten la utilización legítima de esta modalidad contractual.

En agosto de 2005 el Ejecutivo presentó diversas indicaciones en el proyecto de ley sobre trabajadores temporales y subcontratación, que en una medida importante buscan actualizar los efectos negativos que se atribuyen a una distorsión de las normas vigentes sobre subcontratación. Este proyecto de ley se encuentra en su etapa final de discusión legislativa, y hasta ahora se mantendrían las indicaciones mencionadas.

En otro ámbito, el sector construcción ha incrementado su preocupación respecto de la seguridad y prevención de riesgos en las obras, con la finalidad de disminuir las tasas de accidentabilidad laboral. La CChC ha impulsado una serie de acciones destinadas a generar conciencia en todos sus afiliados sobre la importancia de desarrollar actividades de prevención y capacitación en esta importante materia.

Finalmente, la CChC estima que deben incrementarse los esfuerzos para lograr reformas legales que permitan modernizar la legislación laboral con la incorporación de disposiciones más flexibles en materia de jornada de trabajo y reducción de los elevados costos que tiene la terminación del contrato de trabajo en nuestro país.

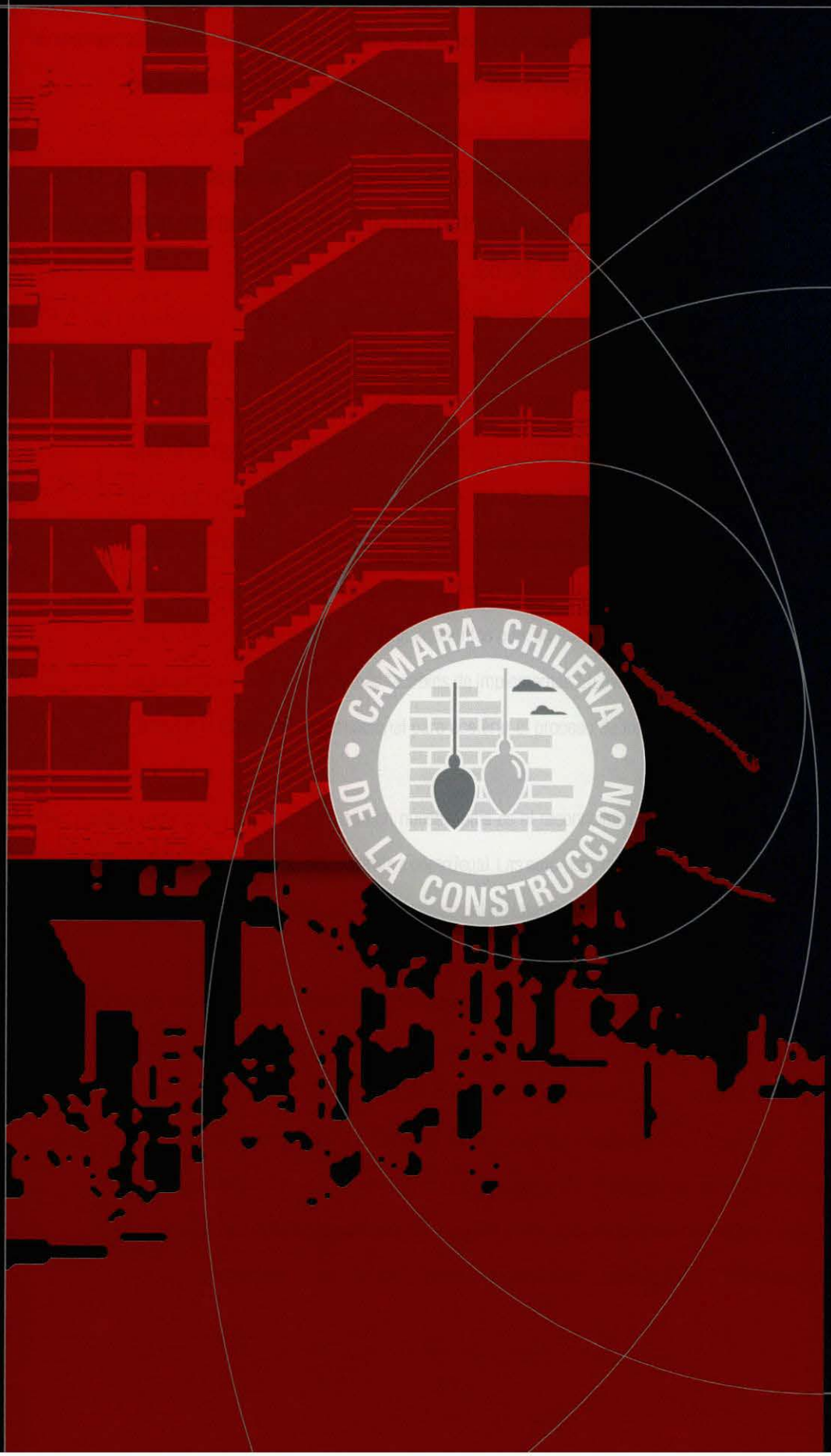
Innovación y desarrollo tecnológico

El objetivo de la prospectiva tecnológica es identificar las actividades económicas que presentan mayor potencial competitivo en un horizonte de mediano plazo. Chile, como todo país, necesita optimizar sus decisiones de inversión público-privada, y para ello requiere saber cuáles son las actividades con mayor futuro. Con esta información prospectiva se busca generar acuerdos entre el sector público y privado y establecer una agenda de temas estratégicos que se puedan constituir en políticas para el desarrollo del país. Para tal efecto, recientemente el Estado desarrolló un primer estudio,[1] donde fueron consultados expertos de diferentes sectores de la economía, quienes identificaron 25 actividades económicas imprescindibles de desarrollar para que nuestro país eleve su competitividad internacional en un horizonte temporal de 10 años.

En este contexto, la construcción es un área de la economía muy importante para apoyar el desarrollo de otros sectores. Sin embargo, no ha tenido una línea real que potencie sus funciones, salvo por algunos organismos especializados, como la Corporación de Desarrollo Tecnológico, el Instituto de la Construcción o el Instituto del Cemento y del Hormigón, que han recibido recursos de algunos de los programas antes mencionados beneficiando a algunas empresas del sector.

En un área tan competitiva como la de la construcción, la innovación y el avance tecnológico son fundamentales para no perder competitividad. Asimismo, influye en forma muy importante la globalización; hoy en día las tecnologías extranjeras están disponibles y a precios más accesibles, lo que permite entregar al cliente mejores productos.

[1] Este estudio corresponde al Programa Prospectiva Tecnológica y fue encabezado por el Ministerio de Economía.


CAMARA CHILENA
DE LA CONSTRUCCION

Visión de la Cámara Chilena de la Construcción sobre políticas públicas sectoriales

Infraestructura pública y privada

Descripción del sector

La infraestructura de uso público abarca el stock de capital en obras públicas y el conjunto de todos los elementos o servicios necesarios para el funcionamiento económico-productivo de un país. Por su parte, la infraestructura privada comprende los mismos elementos, pero destinados al beneficio de un sector en particular. A su vez, forman parte de la infraestructura los siguientes sectores: transporte (caminos y carreteras, puertos y aeropuertos, ferrocarriles), sanitario (producción, distribución, recolección y tratamiento de aguas), riego, energía (electricidad, petróleo, otras fuentes), telecomunicaciones (locales e internacionales) y desarrollo urbano-territorial.

La provisión de obras de infraestructura se encuentra estrechamente vinculada con el crecimiento económico, ya que la mayor inversión en infraestructura genera incrementos sostenidos de éste y se constituye en condición necesaria para se desarrollo.[2] Desde la perspectiva social, el mejoramiento de la cobertura y de los estándares de la infraestructura es cada vez más relevante en los países en desarrollo para reducir la pobreza.[3] De esta manera, la infraestructura pública juega un rol central por cuanto se la puede considerar como instrumento para apoyar a los ciudadanos de menores ingresos.

Si bien un adecuado funcionamiento del proceso de dotación de infraestructuras requiere recursos técnicos y económicos, la capacidad institucional de un país es clave en el uso de esos recursos económicos para desarrollar nuevas y mejores infraestructuras, siendo esto especialmente relevante en los países en vías de desarrollo.[4]

En este sentido, la capacidad institucional (entendida como la capacidad de gestión por parte de los organismos del Estado responsables del funcionamiento del sistema de provisión de infraestructura) condiciona directamente la eficiencia del funcionamiento del sector público y afecta al proceso de provisión de infraestructura del país. De hecho, la transparencia en la gestión, una adecuada dimensión del sector público, la eficiencia en los procedimientos y los recursos humanos con capacitación suficiente, constituyen los aspectos claves y con mayor incidencia en la provisión de infraestructura.

[2] Calderón y Servén (2002) muestran que en América Latina existe un efecto positivo y significativo de tres tipos de infraestructura (energía, transporte y telecomunicaciones) sobre el producto.

[3] Según el Banco Mundial, las estimaciones realizadas a finales de los noventa sobre el impacto de las obras de infraestructura en la reducción de la pobreza mostraron que este tipo de inversión disminuye la pobreza en 2,1% en los países de bajos ingresos y en 1,4% en los de ingresos medios. Asimismo, Calderón y Servén (2004) encuentran un impacto significativo del acceso y calidad de la infraestructura sobre la desigualdad del ingreso.

[4] Otro elemento importante es el financiamiento y administración de las obras de infraestructura, pero existe consenso en que aquellas obras cuya rentabilidad privada sea apropiada deben ser financiadas y operadas por el sector privado, mientras que las restantes deben ser financiadas por el Estado y por los usuarios.

En cuanto a la institucionalidad de la infraestructura, en Chile diversos ministerios se relacionan directamente con la provisión de infraestructura, ya sea mediante el diseño de políticas como mediante la implementación. Los principales son: i) Obras Públicas (MOP) y ii) Transporte y Telecomunicaciones (MTT).

El primero se encarga de planificar, proyectar y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas. Igualmente, le corresponde aplicar las normas del Código de Aguas y regular, por consiguiente, la propiedad y el uso de este recurso esencial, y las relacionadas con las concesiones de obras públicas. El MTT es quien propone las políticas nacionales en las áreas de transporte y telecomunicaciones, de acuerdo con el lineamiento del gobierno, y de ejercer la dirección y control de su puesta en práctica.

El MOP, en tanto, realiza su labor principalmente a través de la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Aguas, y de las direcciones de Vialidad, Arquitectura, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias, Aeropuertos y también de unidades no ejecutoras, como la Dirección de Planeamiento, Fiscalía, Dirección de Contabilidad y Finanzas. Además, actúan en sus respectivas áreas de competencia el Instituto Nacional de Hidráulica y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que son organismos que se relacionan con el gobierno a través de esta secretaría de Estado. Las funciones de administración y secretaría general del ministerio las cumple la Subsecretaría de Obras Públicas. El MOP posee, además, en cada región una Secretaría Regional Ministerial, cuyo jefe es el representante directo del ministro, del subsecretario y del director general de Obras Públicas, en el área de competencia de cada una de estas autoridades.

Otro ministerio que se relaciona con la infraestructura, aunque de manera más indirecta que los anteriores, es el de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Éste, además de tener a cargo la política habitacional y parte de la regulación urbano-territorial del país, aporta con programas de vialidad urbana y pavimentación participativa para tratar de satisfacer las necesidades urbanas. A su vez, intervienen de manera indirecta –pero relevante– los Ministerios de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Planificación y Cooperación y de Vivienda y Urbanismo.

La inversión en Chile, medida como la Formación Bruta de Capital (FBK) calculada por el Banco Central en la confección de las Cuentas Nacionales, alcanzó un promedio de 27% con respecto al producto interno bruto (PIB) durante la década de los 90, mientras que para el período 2000-2005 fue 24,6%. Para 2005, dicho indicador promedió 29,2%.[5] Si bien la inversión en infraestructura pública ha experimentado un notable incremento en las últimas décadas, al observar los distintos componentes de la inversión en infraestructura se constatan dos hechos destacados: i) el dinamismo aportado por la infraestructura privada y ii) la implementación del mecanismo de concesiones en la ejecución de obras públicas. Con respecto al último punto hay que recordar que a inicios de los 90 el gobierno de Chile reconoció la necesidad de construir, de manera urgente, grandes obras de infraestructura para garantizar su desarrollo económico. Se estimaba que el costo anual de este déficit alcanzaba a alrededor de US$ 2.500 millones. Ante este escenario, la única alternativa viable para terminar con este déficit en el más corto plazo y con el mínimo costo posible era la incorporación del sector privado a través de una asociación público-privada. Es así como a comienzos de la década de los 90 surgió la posibilidad de ejecutar las obras mediante el mecanismo de concesiones de obras públicas.[6] Desde esa fecha hasta la actualidad se han desarrollado 53 proyectos a través del sistema de concesiones en los siguientes sectores: i) 33 asociados a vialidad urbana e interurbana por US$ 5.842 millones; ii)[7] diez proyectos aeroportuarios por US$ 272 millones; iii) tres proyectos del programa de infraestructura penitenciaria por US$ 205 millones; iv) dos proyectos de embalses por US$ 140 millones; v) cuatro proyectos de edificación pública por US$ 114 millones, y un megapuente por US$ 410 millones. De esta manera, se ha realizado o comprometido una inversión total directa por aproximadamente US$ 7.000 millones. Para el período 2006-2007, la cartera de proyectos a concesionar suma cerca de US$ 1.350 millones y los proyectos que se encuentran en estudio

[5] La FBK incluye tanto la inversión en construcción como la inversión en maquinarias y equipos, pero por la naturaleza de gran parte de los sectores y subsectores incluidos la inversión en construcción corresponde a un porcentaje alto de la inversión total (entre 55 y 60%). Las cifras mencionadas en relación al PIB se calculan según valores en pesos de cada año.

[6] Principalmente bajo contratos de concesión tipo BOT (*Built, Operate and Transfer*), quedando a cargo del concesionario la construcción, financiamiento, operación de la obra y su transferencia de la obra al Estado al término del contrato.

[7] Incluye dos proyectos de estaciones de intercambio modal.

involucran US$ 1.200 millones según la agenda del propio MOP. Adicionalmente, este mecanismo ha permitido liberar recursos fiscales para usarlos en obras de otros subsectores, principalmente en el mejoramiento de la vialidad secundaria a nivel nacional, así como en el programa de agua potable rural (APR), caletas pesqueras y aeródromos comunales.

Evolución de la institucionalidad

Sin lugar a dudas, un hecho primordial y destacado en la última década es el avance hacia la modernización en los distintos sectores de la infraestructura a partir de la incorporación del sector privado en la provisión de la misma. Es decir, se ha tendido a entregar a los privados la propiedad o la gestión de la mayoría de las áreas de la infraestructura de uso público, tanto por razones de eficiencia como por la necesidad de usar los recursos públicos en otras áreas prioritarias, como salud, educación y vivienda. En este sentido, el Estado ha evolucionado desde un rol empresario-prestador hacia un enfoque regulador. Así, la participación del sector privado en la infraestructura de uso público resulta cada vez más necesaria y aceptada, especialmente por su capacidad de gestión, de inversión y de innovación que lo hacen más eficiente que el sector público.

No obstante los avances logrados, aún persisten dificultades que restringen un mayor desarrollo de la infraestructura y, por lo tanto, es necesario profundizar el proceso de reforma de las instituciones que tienen directa relación con la infraestructura pública.

En primer término, se observa una clara superposición de distintas entidades públicas de diversa jerarquía en el ámbito de la infraestructura, lo que provoca un aumento de los costos para el país. La duplicidad de funciones se desprende de la sola lectura de los diversos textos legales y reglamentos que regulan los ministerios que se relacionan con infraestructura. Existe una dicotomía entre el marco regulador y su aplicación práctica en el sentido que en diferentes secretarías de Estado el esquema orgánico, por su rigidez y formalidad, impide responder con mayor eficiencia a las necesidades colectivas, como sucede con las concesiones a cargo del MOP.

Con respecto al sistema de concesiones de obras públicas, si bien éste ha funcionado razonablemente bien, han surgido en la práctica algunos problemas y retrasos debido a la falta de capacidad del MOP en la preparación de muchas bases de licitación. Además, se observan políticas y acciones contradictorias entre el Ministerio de Hacienda y el MOP, así como también aún persisten problemas con los fiscalizadores del MOP en la etapa de construcción de los proyectos.

Por otra parte, se constata un gran retraso en las licitaciones urbanas, debido a que los procesos de expropiaciones necesarias han demorado la puesta en operación de muchos proyectos, además de las dificultades que han enfrentado los privados en obtener modificaciones parciales en los proyectos y sus correspondientes compensaciones.

En suma, no obstante el gran avance que ha traído al país el método de las concesiones de obras públicas, en las instituciones del Estado no se han observado los cambios necesarios para avanzar con mayor celeridad en materia de infraestructura. Prueba de ello han sido los numerosos problemas que ha enfrentado el MOP (escándalos, licitaciones de obras conflictivas, etc.) y los diversos programas frustrados para su modernización. Tampoco se han abordado la superposición de funciones con otros ministerios ni las fallas en las asignaciones de responsabilidades.

Efectos de la institucionalidad en el desarrollo de la infraestructura

Teniendo en cuenta la mayor incorporación del sector privado en la inversión en infraestructura pública durante la última década, el desafío es continuar con dicho proceso y, a la vez, que las instituciones estatales (especialmente el MOP) evolucionen hacia una estructura más dinámica y eficiente en la provisión de infraestructura de uso público.

Un aspecto clave y que limita una mayor incorporación privada es el tipo de relación contractual entre el sector público y el privado, que afecta al desarrollo de la infraestructura de uso público mediante

el mecanismo de concesiones. En este sentido, hace falta un mejor diseño de los contratos de concesión que eviten un riesgo mayor que el necesario (inherente en este tipo de contratos) así como incrementos de los costos de renegociación de dichos contratos. Esto se refleja en la mala formulación de ciertos proyectos de concesión y/o falta de claridad en las cláusulas de los contratos que, al establecer las obras complementarias en las bases de licitaciones de los proyectos, incluyen otras obras adicionales que deberían financiarse de manera diferente, ya que son de otra índole. Esto provoca ineficiencia por parte del Estado, porque utiliza el sistema de concesiones para resolver otros problemas que el mismo Estado debería solucionar con recursos propios.

El otro problema importante, que se encuentra estrechamente vinculado con el anterior, tiene relación con el hecho que el Estado no cumple adecuadamente con la función de ser contraparte técnica en la aprobación de los proyectos. En muchos casos, los montos efectivos de inversión (una vez finalizadas las obras) son muy superiores a los montos de inversión inicial. Esta situación suele ocurrir cuando el propietario de la obra no es el MOP y éste sólo actúa frente al concesionario por mandato del propietario. Claro ejemplo de ello son las concesiones de infraestructura penitenciaria, en las cuales se han exigido al concesionario numerosos cambios al anteproyecto adjudicado y aumentos de obras, sin reconocer el derecho del concesionario a ser compensado por ello. Esta situación ha llevado a la suspensión de la construcción de las nuevas cárceles de Antofagasta y Concepción (Grupo 2). Los mayores requerimientos de obras que exige el MOP, cuando no es reconocido su pago, provocan la ruptura del equilibrio económico del contrato de concesión entre el consorcio adjudicatario y dicha institución y el concesionario no tiene más opción que recurrir a la instancia de la comisión conciliadora y esperar el largo recorrido legal hasta lograr un fallo que pueda resarcirle sus derechos. Esto, sin duda, aumenta los riesgos para el concesionario y, por ende, tiene un efecto claramente adverso sobre el incentivo a la participación del sector privado en este tipo de concesiones.

Un tercer efecto derivado de los conflictos entre el sector público y el privado tiene que ver con el financiamiento de las concesiones. Es decir, el sistema de concesiones funciona, entre otras cosas, en la medida

en que haya un sector financiero dispuesto a prestar los montos necesarios para llevar a cabo los proyectos. Lo anterior se ve afectado por los conflictos público-privados ya que, para el sector financiero, éstos representan un mayor riesgo.

Finalmente, otro factor adverso al desarrollo de inversiones en infraestructura, sobre todo privada, se produce por la falta de cumplimiento y garantía de los derechos de propiedad que debería otorgar el Estado cuando se realizan inversiones a largo plazo. Un claro ejemplo es, en algunos casos, el no cumplimiento objetivo de la política ambiental, por cuanto se ha utilizado muchas veces la discusión ambiental y la participación ciudadana contenida en ésta para fines no necesariamente medioambientales.

Principales propuestas de políticas públicas e institucionalidad

A continuación se detallan las propuestas de la CChC para seguir avanzando hacia un mayor desarrollo y dinamismo del sector:

1. Impulsar la infraestructura de uso público con un enfoque sistémico bajo un concepto de red integrada, por ejemplo, la red de transportes entendida como un todo global en lugar de redes sectoriales (red de carreteras, red de ferrocarriles, etc.). Esto permitiría conseguir una mejor coordinación entre las diferentes administraciones que ostenten competencias en el ámbito de las infraestructuras, con el fin de lograr mayor funcionalidad de las diferentes redes y mayor interconexión entre las mismas (Ferrocarriles del Pacífico y EFE con el MOP y con los concesionarios de caminos y puertos).

2. Disminuir el número de ministerios relacionados con la infraestructura y establecer superintendencias y subsecretarías coordinadas con su respectiva cartera ministerial. Las primeras deberían funcionar de manera autónoma y se comprometerían a velar por un funcionamiento eficiente de los mercados correspondientes.

3. En línea con la propuesta anterior, crear un Ministerio de Infraestructura, Transporte y Urbanismo (MITU), encabezado por el actual MOP y del cual deberían depender las siguientes subsecretarías: i) Transportes: transporte vial urbano, vial interurbano, marítimo, aéreo y ferroviario; ii) Obras Públicas: contratación de obras con financiamiento estatal, y iii) Urbanismo: planificación del desarrollo urbano-territorial, incluyendo las obras de infraestructura.

4. Incorporar a ferrocarriles, puertos y aeropuertos en la Subsecretaría de Transportes propuesta en el punto 3.

5. Reorientar claramente las funciones y atributos que actualmente tiene el MOP. Un tema central es su rol en el ámbito de la infraestructura de uso público, lo cual es necesario definir en primer lugar para establecer las propuestas de operación de ese ministerio. El MITU debería abocarse exclusivamente a la planificación física del territorio, así como a la coordinación y gestión de obras de infraestructura, mientras que el diseño y la ejecución de esas obras deberían ser competencia del sector privado.

6. Incorporar al Ministerio de Economía una Subsecretaría de Turismo.

7. Refundir en un solo organismo la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Junta de Aeronáutica, y entregar el ejercicio de sus funciones actuales al sector privado. Como consecuencia de lo anterior, los recursos que estas Instituciones requieran, al igual que los de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, deberían traspasarse a la Ley de Presupuesto.

8. Crear una Superintendencia de Concesiones, que sería un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su función principal sería

la licitación, adjudicación, administración y fiscalización de los contratos de concesión de obras de infraestructura pública, como forma de garantizar la calidad de las obras de los distintos proyectos.

9. Con respecto a la interacción del Estado con el sector privado, en esta nueva estructura del MOP se propone:

- Separar de la nueva organización propuesta los juicios pasados que enfrenta el Estado.
- Incorporar la variable seguro en la selección de los futuros proyectos por licitar. Si se incorpora esta variable, entonces se solucionarían los desequilibrios y transferencias arbitrarias de riesgos que hay en muchos proyectos en la actualidad. Además, se mejoraría la calidad de los proyectos por cuanto las compañías de seguros harían las exigencias pertinentes sobre la materia asegurada con el fin de disminuir el riesgo de siniestros. Para ello es necesario que los montos asegurados sean equivalentes al monto de inversión de la obra. Este instrumento permitiría que sea el mercado quien se encargue de distribuir finalmente los riesgos asociados a los proyectos de infraestructura, tal como sucede en Estados Unidos, Canadá y otros países desarrollados.

10. En el ámbito laboral de la administración pública, generar la modernización del estatuto de personal vigente, especialmente en cuanto a plantas y remuneraciones. Esta propuesta se basa en que: i) no existen mayores incentivos para los funcionarios más eficientes; ii) los directivos no tienen atribuciones para organizar flexiblemente sus plantas, y deben justificar especialmente los aumentos de personal y someterse al fuero que configura la inamovilidad funcionaria, y iii) tampoco las remuneraciones públicas son acordes, en muchos casos, con la importancia de las funciones que se desempeñan.

11. Mejorar las condiciones de participación del sector privado en las obras de infraestructura de uso público, a través de:

- Promover la aplicación de una distribución equitativa del riesgo.
- Licitar obras de infraestructura con proyectos de ingeniería definidos. Para ello, antes de

llamar a concurso, es imprescindible definir el proyecto mismo, la necesidad que lo origina, sus objetivos, así como también los atributos mínimos que debe tener.

- Crear instancias efectivas de solución de controversias para evitar las renegociaciones interminables.

12. En aquellos proyectos de gran envergadura y con un gran impacto socio-económico, utilizar el mecanismo de *outsourcing* para ser contraparte técnica de dichos proyectos en lo relativo a ingeniería de proyectos, inspección técnica e inspección fiscal.

Desarrollo y gestión urbano-territorial

Visión del desarrollo y gestión urbano-territorial

El desarrollo y gestión del territorio es un factor fundamental para el desarrollo de nuestro país. Constituye una base que posibilita que los individuos y las instituciones puedan desarrollar sus potencialidades. La falta de esta base entraba el crecimiento y de ahí su importancia en las políticas públicas y en el quehacer privado.

Para desarrollar este potencial, el sector privado requiere de un entorno que ofrezca diversas opciones para canalizar su impulso creador, evitando las barreras y restricciones que sólo retardan y dificultan su intervención. En este sentido, en materias de desarrollo y gestión territorial, la CChC considera fundamental diferenciar los roles que les corresponde asumir al Estado y al sector privado. El Estado, en términos generales y en casi todos los sectores económicos de nuestro país, ha ido evolucionando desde su condición de ente productor y empresario hasta llegar a ser un Estado subsidiario. En el ámbito territorial, sin embargo, esta evolución se ha producido sólo en parte, pues se observan variadas situaciones en las que el Estado se involucra en materias que son propias del sector privado.

Por ello, la visión de la CChC en cuanto a desarrollo y gestión urbano-territorial es la de un Estado que intervenga exclusivamente en la formulación y aplicación de un marco regulatorio para corregir las distorsiones que presenta el libre mercado y, junto con ello, asegure la provisión de bienes públicos. Desafortunadamente hay variados ejemplos donde ello no se aplica consistentemente. El marco regulatorio y las instituciones que lo definan deben ser flexibles, descentralizados y con posibilidades de adaptarse a las dinámicas territoriales, que son, por esencia, impredecibles. En definitiva, se debe avanzar en la definición y consolidación de esta institucionalidad y marco regulatorio como forma de promover las condiciones para que surjan las oportunidades que el sector privado requiere para crear y avanzar en el desarrollo de nuestras ciudades y del territorio en general.

Descripción del sector

En Chile no existe actualmente una política de desarrollo urbano como tal.[8] Más bien la planificación del territorio se ha limitado a diferenciar dos tipos de áreas: las áreas urbanas, delimitadas por un límite urbano, y las áreas rurales.

En las primeras, tradicionalmente se ha aplicado el concepto de planificación por zonificación. Es decir, se divide el territorio urbano en distintas zonas, con ciertos usos permitidos, más algunas normas relativas al tamaño, forma y ubicación de las construcciones en cada predio. En las áreas rurales, en tanto, las construcciones están limitadas a aquellas que complementan la explotación agrícola o industrial y a la vivienda social.[9] Desarrollos habitacionales de otro tipo están limitados por la exigencia de subdivisión predial mínima de 5.000 metros cuadrados.[10]

Este tratamiento diferenciado del territorio, que privilegia el desarrollo urbano al interior de los límites urbanos antes que fuera de esos límites, responde a una idea de planificación territorial centralizada, que supone

[8] El año 1985 se elaboró una Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual fue aprobada por el gobierno de esa época y refrendada por decreto supremo, pero nunca efectivamente implementada. Posteriormente fue derogada por otro decreto supremo.

[9] Artículo 55, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

[10] Decreto Ley 3.516.

que el crecimiento por densificación es más eficiente que el crecimiento por extensión. Además, este tipo de planificación busca proteger las áreas agrícolas, en el entendido de que las áreas urbanas estarían depredando una gran cantidad de suelo con alto valor agrícola. A juicio de la CChC, ambas creencias son técnicamente cuestionables.[11]

En cuanto a la infraestructura urbana y del territorio en general, en Chile el sistema tradicional con que se la ha financiado, se asemeja a un sistema de "reparto de costos". Es decir, el Estado financia dicha infraestructura a través de impuestos generales que implican un cobro parejo a cada ciudadano, independientemente de quiénes sean beneficiados con ella. Este sistema implica ineficiencias de localización y del momento del desarrollo urbano. Una excepción al uso de este sistema de financiamiento es la reciente aplicación de mecanismos de concesiones de obras públicas, principalmente en autopistas interurbanas y urbanas y en servicios sanitarios, en los cuales las inversiones las hace el sector privado y las recupera mediante un cobro directo a los usuarios de dicha infraestructura.

En cuanto a la institucionalidad en materia de planificación urbano-territorial, el MINVU, a través de su División de Desarrollo Urbano, ha sido históricamente el organismo responsable de definir el esquema de planificación territorial en Chile. Éste es un organismo del gobierno central. En el nivel local, las municipalidades aplican este esquema de planificación, usando para ello planes reguladores comunales, pero siempre supeditados a la aprobación del MINVU, por lo que se puede afirmar que, en términos generales, se trata de una planificación territorial centralizada. Lo anterior se hace también evidente en el hecho que una gran cantidad de los bienes públicos urbanos, como son una parte de la infraestructura vial y las áreas verdes, es provista directamente por el Estado a través de organismos del gobierno central.

No obstante esta estructura institucional en materia de planificación territorial, hay una multiplicidad de otras instituciones y organismos que intervienen, en forma descoordinada, en el uso y regulación del territorio, con distintos

[11] Morandé y Petermann (2004).

objetivos y con intereses muchas veces contrapuestos. A modo de ejemplo, se pueden mencionar la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, las Intendencias Regionales y sus Consejos Regionales, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Consejo de Monumentos Nacionales, la Dirección de Pavimentación y de Vialidad Urbana de Serviu, la Dirección de Vialidad del MOP, Sectra, el Ministerio de Minería, la Dirección de Aguas, el Ministerio de Agricultura y el Servicio Agrícola y Ganadero, entre otros.

En materia de planificación territorial, el marco regulatorio está compuesto por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza General. Este cuerpo legal define tres tipos de instrumentos de planificación territorial: i) Plan Regional de Desarrollo Urbano, ii) Plan Regulador Intercomunal y iii) Plan Regulador Comunal.

Además, estos instrumentos deben someterse a las disposiciones de la Ley de Bases del Medio Ambiente y presentar declaraciones o estudios de impacto ambiental a la Corema respectiva. Deben someterse también a esta legislación los desarrollos o proyectos que sean de tamaño considerable.[12]

Finalmente, la LGUC exige aprobar en la Secretaría Ministerial de Transporte un Estudio de Impacto Sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) para proyectos de envergadura.[13]

Evolución de la institucionalidad en la última década

Chile ha experimentado en la última década importantes transformaciones en materia económica y cultural, lo cual de una u otra forma ha afectado al desarrollo de nuestras ciudades y del territorio en general.

[12] Por ejemplo, los proyectos industriales o inmobiliarios de gran envergadura que se ejecuten en zonas saturadas o latentes, cuando contemplen 300 o más viviendas o se emplacen en una superficie igual o superior a 7 hectáreas (en áreas con instrumentos de planificación territorial).

[13] Por ejemplo, para el caso de proyectos desde 250 estacionamientos en uso residencial y desde 150 estacionamientos en uso no residencial.

Los cambios más relevantes al respecto son:

- La globalización mundial y su sistema de comunicaciones ha elevado las exigencias de calidad y productividad en el país, en un contexto altamente competitivo.
- La planificación territorial centralizada ha entrado en crisis frente a las exigencias de una economía de mercado abierta y flexible. A la vez, se aprecia la creciente presión de las instituciones y grupos sociales por una mayor participación en todo lo que les concierne.
- La dinámica demográfica en Chile, junto con los mayores ingresos de la población y las posibilidades de movilidad en el territorio, inevitablemente están demandando más suelo para actividades urbanas, lo cual se ve acompañado de la disminución de la densidad promedio de las ciudades. Éste es un fenómeno normal que ocurre en la mayoría de las ciudades del mundo.
- Nuevas y más profundas exigencias ambientales en todo el proceso de ocupación del territorio, en especial, bajo el concepto de sustentabilidad.
- Presencia del sector privado en infraestructura y equipamiento a través de los sistemas de concesiones.
- Cambios profundos en el rol del sector privado como impulsor del desarrollo territorial, quien asume un papel más activo y protagónico en cuanto a inversiones y normativas relacionadas con el territorio.
- Reconsideración de las políticas públicas y privadas en lo relativo a la vivienda social.
- Se ha iniciado un proceso de toma de conciencia de la importancia de la política de vialidad y transporte y sus efectos en la planificación territorial, especialmente en las ciudades.
- También se ha iniciado un reconocimiento de la importancia del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbano y natural y de la necesidad de crear incentivos para garantizar su conservación, dados los beneficios que se generan para la comunidad.

En cuanto a la evolución de la institucionalidad, a pesar que persiste una alta centralización en la planificación urbano-territorial, en el último tiempo se reconoce un esfuerzo por lograr un mayor fortalecimiento de los municipios. Lo anterior se refleja en la existencia de algunos fondos concursables a los que pueden acceder las municipalidades, el apoyo para la formulación de planes reguladores comunales por parte del MINVU; el surgimiento de la Ley de Financiamiento Urbano Compartido, que es un

intento por llevar la ley de concesiones al ámbito más local, la última modificación de la Ley de Rentas Municipales II, entre otros.

En lo referente a la coordinación de los distintos organismos con injerencia en el ámbito de la planificación territorial, no se aprecian mayores avances.

En cuanto a la evolución del marco regulatorio, aunque la LGUC no ha registrado modificaciones de envergadura, sí se ha iniciado una discusión sobre la necesidad de modificar este cuerpo legal en algunos aspectos fundamentales, como son el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación territorial, la flexibilidad para incorporar nuevo suelo a usos urbanos, la aplicación del concepto de planificación por condiciones[14] y el establecimiento de incentivos y compensaciones para un mejor desarrollo de las ciudades. Estos aspectos se reflejan, con un nivel de acierto variable, en un proyecto de ley del MINVU enviado a la Comisión de Vivienda del Senado en agosto de 2004. Asimismo, existe un anteproyecto de ley sobre incentivos y compensaciones al mejoramiento urbano que este mismo ministerio se propone enviar al Senado próximamente.[15]

Con respecto a la provisión de infraestructura de uso público, en la última década nuestro país ha cambiado en forma radical. En efecto, el sistema de concesiones de obras públicas ha tenido una excelente evaluación porque ha permitido aumentar la oferta de infraestructura disponible y el uso de capital privado en la gestión, financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura que el país requiere, liberando de paso recursos públicos que se pueden destinar ahora a la realización de obras en las que es más difícil incorporar al sector privado. Junto con ello, el sistema ha permitido mayores eficiencias en cuanto a que, en general, quienes pagan por las obras son sus usuarios.

[14] Este tipo de planificación, en teoría, considera que todo el territorio es factible de ser desarrollado con actividades y edificaciones, siempre y cuando se cumplan con ciertas exigencias, orientadas a que los proyectos asuman todos los beneficios y costos generados por ellos.

[15] El MINVU también estudió un anteproyecto sobre Impacto del Desarrollo Urbano sobre la Vialidad Comunal. Sin embargo, este anteproyecto ha perdido relevancia y se ha priorizado, en cambio, el de Incentivos y Compensaciones para el Mejoramiento Urbano. Asimismo, existe un anteproyecto sobre Modernización de la Gestión Urbana Municipal, pero aún no se envía al Congreso.

Por último, recientemente se creó la Ley de Financiamiento Urbano Compartido, que faculta a los Servicios de Vivienda y Urbanismo y a las municipalidades para que, mediante la aplicación del sistema de financiamiento que esta ley establece, puedan adquirir bienes o lograr la ejecución, operación o mantención de obras por parte del sector privado, en sus respectivos territorios jurisdiccionales. A cambio, entregarían a los privados derechos como contraprestación, entre los que se incluye la posibilidad de explotar una obra. Aunque a la fecha se ha registrado una baja utilización del sistema, la opinión de la CChC es que, en general, se trata de una herramienta positiva. Sin embargo, hay una dificultad para aplicar esta ley que es la tendencia del Estado a no considerar adecuadamente en las bases de licitación la realidad del mercado para lograr el interés del sector privado.

Efectos de la institucionalidad y marco regulatorio de la planificación territorial en el desarrollo del sector construcción

El principal problema de la institucionalidad actual es el alto grado de centralización en la toma de decisiones urbanas. Esta centralización rigidiza inadecuadamente el sistema, además de no incorporar en la toma de decisiones las demandas individuales de las personas, las que se hacen presentes fundamentalmente en un nivel más local.

En cuanto a los efectos del marco regulatorio, es un hecho que el mercado no logra una asignación eficiente de los recursos cuando existen bienes públicos y externalidades involucradas. Por este motivo, se hace necesario intervenir en ellos con planificación y regulaciones que permitan superar las fallas del mercado.

Sin embargo, la planificación territorial aplicada en Chile, que básicamente diferencia las áreas urbanas de las rurales, en un esquema centralizado y con aplicación casi exclusiva del concepto de zonificación, ha demostrado que entraba el desarrollo urbano-territorial. Esto porque los hechos urbanos son dinámicos en un sentido difícilmente predecible. En consecuencia, la regulación no

sólo es discrecional, sino que se aleja de las demandas y necesidades locales y tiene dificultades para adaptarse a los cambios que sufren las ciudades y sus habitantes. Asimismo, se observa que las normas de edificación de los planes reguladores son arbitrarias y no responden a criterios objetivos y relevantes, como la capacidad de infraestructura urbana de la zona o su sustentabilidad ambiental, lo que torna ineficiente la provisión de infraestructura urbana (escasez de áreas verdes, congestión vial, etc.).

Respecto de la aplicación de límites urbanos rígidos, se pueden detallar los siguientes efectos:[16]

- Primero, se produce un aumento artificial de los precios del suelo urbano que dificulta los desarrollos inmobiliarios, tanto públicos como privados, en especial aquellos destinados a vivienda social.
- La determinación de un límite no garantiza que éste no sea trasgredido por aquellos que tienen mayor poder de negociación con el organismo que lo define. Así, en el pasado se pudo apreciar cómo el Serviu trasgredió en forma reiterada el límite urbano para desarrollos de vivienda social. En este sentido, ha sido el propio Estado el principal trasgresor del límite urbano que él mismo se ha impuesto y a la vez el mayor actor en la expansión inorgánica de la ciudad, a través de sus políticas de vivienda social.
- Se mantiene un grado de especulación referente a cómo y cuándo se mueven los límites, generándose zonas muertas en torno de los mismos a la espera de una posible incorporación a la zona urbana.
- A raíz de la aplicación de límites urbanos rígidos se producen expresiones de la demanda al margen de la planificación, como es el caso de las parcelas de agrado. Este tipo de desarrollo urbano genera una serie de ineficiencias perjudiciales para la sociedad, ya que incentiva desarrollos urbanos en lugares mucho más alejados y sin asumir los posibles costos sociales que estos producen, para posteriormente exigirlos al Estado.

Finalmente, el sistema de reparto de costos que se aplica en Chile para financiar la infraestructura urbana y del territorio en general origina ineficiencias de localización y momento del desarrollo urbano, ya que la decisión de un nuevo

[16] Morandé y Petermann (2004).

desarrollo va a considerar un costo menor (costo medio) que el que realmente significó la inversión para la sociedad (costo marginal incremental), es decir, no se considera el costo real que estas decisiones implicarán. Asimismo, el sistema es ineficiente desde la perspectiva de la mantención de la infraestructura, ya que el costo de mantenerla se reparte en forma pareja independientemente de los mayores o menores costos que tenga cada localización.

Principales propuestas

Para un desarrollo urbano-territorial eficiente, la CChC propicia las siguientes ideas:

1. Rol subsidiario del Estado

En el contexto de una economía social de mercado son múltiples los actores que intervienen en el desarrollo de las ciudades. Al Estado le corresponde un rol subsidiario, siendo su responsabilidad proporcionar un marco regulatorio que permita resolver los conflictos entre los distintos actores; asegurar el acceso general de la población a los bienes comunes, y asegurar la provisión de subsidios de vivienda y servicios urbanos a quienes no pueden acceder a estos por sus propios medios. Propuestas específicas:

- Restringir la compra de nuevos terrenos por parte del Estado a lo estrictamente necesario, y traspasar los terrenos estatales actuales al sector privado, previa regulación, mediante mecanismos de licitación, subasta pública o concesiones. Esto requiere un cambio de política del Ministerio de Bienes Nacionales y del MINVU.
- Suprimir iniciativas inmobiliarias estatales. Lo anterior exige un cambio de política del MINVU.
- Ampliar la cooperación público-privada, respetando rigurosamente el rol regulatorio estatal y el rol inmobiliario privado, a través de la aplicación de la Ley de Concesiones u otros mecanismos. Para ello es preciso mayor difusión de estos instrumentos.
- Estimular el desarrollo de instrumentos de diseño urbano de iniciativa privada, coordinados con los instrumentos de planificación. Para ello se requiere una aclaración a nivel de la LGUC, en cuanto a modificar las atribuciones de los instrumentos de planificación.

2. Descentralización y participación de la comunidad en la toma de decisiones urbano-territoriales, junto con la coordinación de las diversas instituciones que intervienen en la materia

Aunque la planificación urbano-territorial tiene claramente ámbitos que deben manejarse en el nivel central, adecuadamente coordinados con la comunidad, la base de la planificación debe ser local para que refleje de mejor manera las demandas e intereses de ésta. Tal descentralización implica la participación ciudadana oportuna e informada, tanto popular como de organismos profesionales y técnicos. Propuestas específicas:

- Formular una política de desarrollo y gestión urbano-territorial que establezca los lineamientos del desarrollo de las ciudades y del territorio en general, así como el marco regulatorio, manteniendo siempre presente el rol subsidiario del Estado y la descentralización y participación local en las decisiones territoriales. Lo anterior es competencia del MINVU.
- Crear una institucionalidad (Ministerio de Infraestructura, Transporte y Urbanismo, MITU) que integre las acciones y regulaciones en el plano de la infraestructura pública, redes de transporte y urbanismo. A modo de transición y en forma inmediata, se deberían establecer dos subsecretarías en el MINVU: una de vivienda y otra de desarrollo urbano. Esto reclama un cambio a nivel de ley que permita reestructurar los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales.
- Fortalecer las atribuciones de los gobiernos locales en la planificación del territorio comunal. En el ámbito regulatorio estas mayores atribuciones se deberían reflejar en una clara distinción de los ámbitos de acción de los planes reguladores comunales, intercomunales y regionales, sin que estos últimos interfieran en materias que son propias del nivel local. Lo anterior requiere de una modificación en la LGUC.
- Difusión completa, oportuna y fidedigna de los proyectos de instrumentos de planificación territorial, de los desarrollos inmobiliarios y de infraestructura pública, tanto a nivel de la comunidad como de organismos profesionales y técnicos.

3. Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos

Para lograr un desarrollo urbano-territorial eficiente y sustentable los proyectos, tanto privados como públicos, deben considerar y ponderar en su decisión de localización y momento de desarrollo todos los impactos directos, positivos y negativos, que generan en el territorio. Propuestas específicas:

- mplementar un sistema de planificación por condiciones para administrar el crecimiento urbano, posibilitando la incorporación de nuevo suelo de acuerdo con las necesidades urbanas de la población. Lo anterior debe ser recogido por el MINVU a nivel de la LGUC.
- Complementar el financiamiento de la infraestructura urbana mediante la transferencia de los costos a los usuarios directos de ésta. En todo caso, este sistema requiere de una reducción de la carga tributaria de los individuos para evitar una doble tributación por concepto de pago por infraestructura.
- Establecer un sistema de aportes privados reembolsables, que permita financiar obras que son de responsabilidad del Estado con capitales privados, que luego serían devueltos por el Estado.

Las dos últimas propuestas deberían recogerlas los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Hacienda, estableciendo los cambios necesarios en la ley.

4. Tratamiento no discriminatorio del territorio

En un contexto en el cual cada proyecto internaliza sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de crecimiento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación. Asimismo, el principio de internalizar las externalidades debe ser respetado por todos los agentes que actúan sobre el territorio, sean estos públicos o privados, sin discriminar o generar regulaciones especiales para algunos. Propuesta específica:

- Ampliar la disponibilidad de suelo urbano con la regulación correspondiente. En este sentido, los proyectos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, deben considerar e internalizar todos los impactos que generen en el territorio. Lo anterior debe ser recogido por el MINVU en la LGUC.

5. Flexibilización de los instrumentos de planificación territorial

Los instrumentos de planificación territorial deben ser flexibles para adaptarse a los hechos territoriales, que son dinámicos en un sentido difícilmente predecible. Esta planificación flexible posibilita atenuar plusvalías y minusvalías artificiales, permitiendo la libre transacción de los bienes urbanos sin mayores desajustes.

Propuestas específicas:

- Elaborar instrumentos de planificación que consideren la potencialidad objetiva de infraestructura de cada zona, así como la sustentabilidad ambiental, y sobre esa base definir las normas urbanísticas que las edificaciones deben cumplir. Estas normas deben ser flexibles, en el sentido que puedan ser modificadas a través de seccionales de iniciativa privada. Asimismo, los instrumentos de planificación deben ser acotados en el tiempo, con plazos de vigencia y renovación obligatorios, responsabilidades y sanciones claras y con financiamiento adecuado, asegurando una participación, tanto popular como de organismos profesionales y técnicos, durante el proceso de gestación.
- Estudiar y consensuar algunas alternativas de planificación comunal más flexibles, como son los derechos transables entre privados u otros mecanismos que permitan que los desarrolladores inmobiliarios puedan actuar ágilmente sobre la ciudad considerando sus impactos tanto positivos como negativos.

Estas propuestas debe incorporarlas el MINVU en la LGUC.

6. Subsidio a la demanda

En materia urbano-territorial el rol redistributivo del Estado se debe canalizar principalmente a través de subsidios a la demanda, de tal forma que sean los propios usuarios quienes decidan la localización y tipología de los bienes a adquirir. Propuesta específica:

- Estimular la compra de vivienda usada y otras soluciones que no impliquen subsidios a la oferta, como podrían ser los subsidios ocultos al suelo. Lo anterior debe seguir siendo gestionado por el MINVU.

7. Reconocimiento por parte del Estado de las externalidades positivas asociadas a los inmuebles y zonas patrimoniales y de su responsabilidad en el financiamiento para lograr su conservación

Es un hecho que el patrimonio cultural histórico arquitectónico y urbano genera externalidades positivas para la sociedad y, en consecuencia, es necesario que ésta en su conjunto (representada por el Estado) asuma los costos de su decisión de conservar dicho patrimonio, tal como es la práctica internacional en estas materias. Propuestas específicas:

- Abordar y resolver el financiamiento asociado a la conservación de los inmuebles y zonas patrimoniales, estableciendo aportes estatales directos e incentivos y mecanismos de compensación para los propietarios privados de dichos inmuebles con el fin de hacer posible su real conservación. Asimismo, se debe reestructurar el Consejo de Monumentos Nacionales, otorgándole capacidad técnica, ejecutiva y financiera. Finalmente, se deben establecer mecanismos efectivos de participación de la comunidad.
- Eliminar la dualidad que existe entre los inmuebles y zonas de conservación histórica, establecidas por la Municipalidad en los planes reguladores, los monumentos históricos y zonas típicas establecidas por el Consejo de Monumentos Nacionales.

Estas dos propuestas requieren de un cambio en la Ley de Monumentos Nacionales, con apoyo de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Educación y Hacienda.

- Abordar la problemática de la obsolescencia física y funcional del stock total edificado, independientemente de su valor cultural, histórico, urbano o arquitectónico, facilitando y flexibilizando el aprovechamiento del parque construido durante su vida útil.

Vivienda

Descripción del sector

Los últimos años fueron particularmente activos en materia habitacional: De acuerdo con información censal, entre 1992 y 2002 se contabilizó un aumento neto del parque equivalente a 1.030.103 viviendas,

cifra largamente superior a las poco menos de 850 mil que se agregaron en los diez años previos. Restringiendo el análisis a las viviendas particulares ocupadas, en 2002 el país contaba con casi 3,9 millones de unidades de este tipo, las cuales 83% eran casas, 12% departamentos y 5% otros tipos de viviendas (principalmente mejoras y mediaguas).

Más allá del significativo crecimiento cuantitativo del parque habitacional, se destaca un notorio aumento del estándar de las unidades existentes, al punto que entre 1992 y 2002 el número de viviendas semipermanentes se redujo tanto en términos porcentuales como absolutos. Destaca también en este período el explosivo crecimiento del parque habitacional en altura: el número de departamentos aumentó 84% en diez años frente a un crecimiento de sólo 30% de las casas.

Del análisis de la información más reciente se desprende que el dinamismo en el sector vivienda se acentuó en los últimos dos años. Entre los años 2000 y 2005 se aprobó la construcción de más de 122 mil viviendas anuales en promedio, llegando a niveles de 150 y 145 mil en 2003 y 2004, respectivamente.

En el contexto anterior es necesario considerar la clara segmentación socioeconómica del parque habitacional construido, hecho fuertemente influido por la labor habitacional financiada subsidiariamente por el Estado. En efecto, del total de viviendas construidas anualmente, el 68% en promedio cuenta con algún tipo de subsidio a la demanda. Cuantitativamente, entre los años 2000 y 2005 el Estado financió, total o parcialmente, la adquisición y construcción anual de 78 mil viviendas en promedio, con registros anuales que, en general, no se alejan demasiado de la media.

Muy distinto es el caso de la vivienda sin subsidio, cuyo aporte anual al parque es significativamente más variable. Si bien entre 2000 y 2005 el aporte de este segmento fue de unas 39 mil viviendas al año en promedio, lo cierto es que este promedio se logra con cifras tan bajas como 26 mil en 2000 y otras tan altas como 47 mil en el año 2005 (de acuerdo con los permisos de edificación, el aporte privado al parque en 2005 habría incluso superado las 65 mil unidades).

Lo anterior se explica por cuanto la actividad sin subsidio es marcadamente más sensible al ciclo económico que la labor habitacional subsidiada. De hecho, en la medida en que a partir de 2003 la economía nacional comenzó a repuntar, poco a poco también comenzaron a hacerlo las ventas inmobiliarias privadas, hecho en el que también contribuyó el bajo nivel de las tasas de interés en el período. En cambio, en el segmento subsidiado se observa un desempeño relativamente menos dinámico, reflejo de la mayor neutralidad del gasto público en relación con el ciclo económico. Lo anterior debiera ser más evidente aun a la luz de la política de superávit estructural implementada por el gobierno.

Con todo, desde la perspectiva de la inversión habitacional, las proporciones destinadas a cada segmento son totalmente opuestas. Mientras el segmento con subsidio aporta el 68% de las unidades en número de viviendas, en términos de inversión este sector sólo explica el 24% en promedio (14% aportado por el Estado y 10% financiado por el copago de los beneficiarios de programas). Esta composición de la inversión habitacional fue bastante estable en los últimos años, aunque en lo más reciente se evidencia un leve pero persistente descenso en el copago de los beneficiarios. Lo anterior es consecuencia visible de las modificaciones a la política habitacional implementadas a partir del año 2001, las que concentraron con mayor énfasis los recursos públicos en programas habitacionales sin deuda orientados a familias económicamente vulnerables. Esto último se tradujo en menores recursos para programas dirigidos al estrato inmediatamente superior, lo que ha redundado en una menor inversión habitacional en este tramo y en un consecuentemente menor monto agregado de copago de los beneficiarios.

Evolución de la políticas públicas vinculadas a la vivienda

Como ya se adelantó, la política habitacional chilena ha experimentado cambios importantes en los últimos años, específicamente en el marco de la denominada Nueva Política Habitacional impulsada por el MINVU desde mediados de 2001. Esta nueva política incorporó, en mayor o menor medida, las principales proposiciones planteadas en el Plan Estratégico de Vivienda de la CChC aprobado por el Consejo Nacional Nº 124 de mayo de 1996. Las principales propuestas de dicho plan fueron:

- El desarrollo de un proceso de movilidad habitacional.
- La profundización del subsidio a la demanda, tendiendo a un subsidio único en tiempo real orientado a grupos familiares sujetos de crédito con capacidad de ahorro.
- El establecimiento de programas asistenciales de acceso a la vivienda para aquellos grupos familiares que no cuentan con capacidad de ahorro ni sean sujetos de crédito.
- El traspaso al sector privado de la función inmobiliaria y del financiamiento hipotecario de las viviendas subsidiadas.

En general, las propuestas presentadas se encuentran hoy incorporadas en gran medida, siendo la excepción la masificación de la compra de vivienda usada y la aplicación de un sistema de subsidio en tiempo real. En primer término, si bien la movilidad se encuentra en una etapa de promisorio despegue, esta aún es poco significativa en el primer peldaño. Por otro lado, al escaso avance en la aplicación en tiempo real de los subsidios debemos sumar la insuficiente consolidación de la privatización del financiamiento de créditos habitacionales complementarios, además de algunas inflexibilidades que permanecen, a pesar de la clara tendencia a un subsidio único a las familias pobres.

Un elemento clave de la reforma fue el desarrollo de la vivienda asistencial sin deuda, que en una primera etapa, que fue abortada prontamente, buscó materializarse a través de la denominada Vivienda Social Dinámica Sin Deuda. Este programa, basado en el esquema tradicional de contratación fiscal, fue rápidamente reemplazado por el Fondo Solidario de Vivienda (fondos concursables), en el que grupos de familias (mínimo diez familias) postulan a los subsidios disponibles presentando proyectos habitacionales. Ambos programas financian viviendas de UF 290 sin necesidad de que los beneficiarios tomen créditos hipotecarios complementarios, aunque en la práctica muchas de las viviendas construidas a través de este mecanismo han excedido este límite mediante aportes o subsidios adicionales (en general ocultos). Esta situación se dio principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, donde la escasez de suelo urbano para la construcción de viviendas nuevas dificulta el desarrollo de estos proyectos en el marco de los límites de precio establecidos.

Respecto del segmento socioeconómico vulnerable con capacidad de endeudamiento, a partir de la reforma de 2001 se buscó profundizar el subsidio a la demanda, simplificando y agrupando programas bajo el alero del Decreto Supremo Nº 40 de 2004, que da forma al actualmente vigente Sistema de Subsidio Habitacional. Con este paso culminó el proceso de traspaso al sector privado de la función inmobiliaria y del financiamiento hipotecario de las viviendas subsidiadas.

Efectos de las políticas públicas vinculadas a la vivienda

La implementación de estas medidas se ha ido reflejando paulatinamente en la composición de la labor habitacional subsidiada. Destaca en primer término el aumento de los subsidios pagados en desmedro del número de viviendas de contratación fiscal. A mediados de la década del noventa, el 35% de las viviendas sociales era contratado por el fisco, mientras que actualmente esa proporción es de sólo 15% y se espera que siga disminuyendo.

Otra consecuencia práctica de las medidas implementadas es la mayor concentración relativa de recursos en el segmento asistencial. Mientras a fines de los noventa la vivienda orientada al estrato más vulnerable explicaba el 40% de las viviendas terminadas y de los subsidios pagados anualmente, en 2005 esa proporción aumentó a 59%. Más claro aún fue este cambio en términos presupuestarios, donde el monto destinado a este segmento pasó de 50 a 75% de los fondos públicos anualmente gastados en los programas habitacionales apoyados por el Estado.

Respecto del traspaso al sector privado del financiamiento hipotecario de las viviendas subsidiadas, en la práctica ha sucedido un traspaso concentrado desde el MINVU hacia BancoEstado, institución que ha originado entre el 80 y 90% de las operaciones. Esta situación es riesgosa no sólo para ese banco, sino también para el sistema en su conjunto. En efecto, un crecimiento desmedido y concentrado de su cartera hipotecaria a base de deudores de bajos ingresos significa introducir

un riesgo sistémico para el modelo ante cualquier ciclo negativo de la economía. Esto se debe a que una cartera con este grado de concentración siempre será un incentivo para aplicar medidas políticas con beneficios de corto plazo, aun cuando estas dañasen el desarrollo del modelo en el largo plazo, donde el BancoEstado no goza de la autonomía legal para evitarlo.

Con todo, si bien las medidas tomadas apuntan en la dirección correcta, el escaso crecimiento del financiamiento público al sector y la dificultad para poner en práctica las reformas han impedido un avance más decidido en cuanto a la reducción del déficit habitacional. Más aún, según se consigna en el Balance de la Vivienda (2005), los requerimientos habitacionales de interés social en 2003 ascendían a 600 mil, cifra incluso superior a la registrada en 1998 y 2000.

Principales propuestas para las políticas públicas sectoriales de vivienda

1. Institucionalidad

Las propuestas de políticas públicas que se hagan en el ámbito de la vivienda dependen necesariamente del marco institucional. En la actualidad, el ente encargado de esta materia es el MINVU, que, además de ser responsable de la política habitacional, es parcialmente responsable del desarrollo urbano (en este campo se involucra también una serie de otras reparticiones).

Ahora bien, el pobre resultado del desarrollo urbano que pueden mostrar nuestras ciudades, junto al positivo abandono del MINVU de su antiguo rol de constructor de viviendas, hacen imprescindible una redefinición de las funciones de esta cartera.

Específicamente, el abandono de la contratación directa de viviendas y de su papel de prestamista redujo considerablemente las obligaciones de este ministerio, cuyo foco gradualmente se ha centrado en la asignación de subsidios y en el diseño y aplicación de los programas habitacionales. Cabe destacar que

el abandono de la contratación directa de viviendas redujo considerablemente la negativa incidencia de la política habitacional en el desarrollo urbano, factor que, a su vez, facilita la deseable separación entre las funciones de planificación y las de ejecución de obras y viviendas.

Por otro lado, el pobre desarrollo urbano también es fruto de la intervención descoordinada de una multiplicidad de instituciones y organismos, quienes muchas veces persiguen objetivos distintos en función de intereses contrapuestos. En este sentido, se requiere situar el desarrollo y gestión del territorio en su real nivel de importancia, con base en una política nacional, con una institucionalidad de mayor jerarquía y con una clara definición del rol del Estado.

Para solucionar tales falencias, en el MINVU deben crearse, en el más corto plazo y a modo de transición, dos subsecretarías independientes y de igual importancia: una de vivienda y otra de desarrollo urbano. La Subsecretaría de Vivienda debería abocarse al perfeccionamiento de los programas habitacionales y a una rápida y focalizada asignación de los subsidios. Además, debería velar por la rapidez en el pago de los mismos y por el cumplimiento de las garantías financieras que se otorguen a quienes obtengan dichos beneficios. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano debería definir políticas y criterios generales de planificación del territorio en sus distintos niveles (nacional, intercomunal y comunal), además de coordinar eficientemente las diversas instituciones que intervienen en la materia.

La medida de transición antes descrita sería la antesala de una reestructuración mayor que involucra también al MOP, en una reforma que busca aglutinar en una sola cartera la planificación integrada de la infraestructura, el transporte y el desarrollo del territorio. Sería al interior de este reestructurado ministerio donde debería integrarse la antes mencionada Subsecretaría de Desarrollo Urbano. En esta opción, el MINVU se transformaría en el Ministerio de Vivienda únicamente y mantendría su ámbito de acción, ahora acotado y restringido a la implementación y perfeccionamiento de la política habitacional, la que se manejaría coordinada con el resto de las políticas sociales.

2. Política habitacional

En la actualidad, la situación habitacional en Chile se percibe moderadamente alentadora y será mejor en la medida en que se fortalezca el subsidio a la demanda como pilar fundamental de la política habitacional. Los requerimientos habitacionales de interés social, si bien significativos en número (600 mil en el año 2003, de acuerdo al Balance de la Vivienda (2005)), son posibles de satisfacer en plazos relativamente cortos (siete años). Posteriormente, los recursos públicos destinados a esta área podrían orientarse, entre otros objetivos, a mejorar el entorno urbano y a remozar el parque habitacional deteriorado.

Con todo, el logro de lo anterior requiere la implementación de una serie de medidas prioritarias en los distintos segmentos habitacionales:

2.1. Vivienda asistencial

Se deben desarrollar los subsidios asistenciales dirigidos a grupos familiares en situación de extrema pobreza (sin capacidad de endeudamiento) como un programa finito, acotado en el tiempo. Para el logro de este objetivo se proponen las siguientes acciones:

- Perfeccionar el sistema de fondos concursables, mejorando sus mecanismos operativos, definiendo la función de los municipios y la del sector privado, en que este último debería abarcar la función inmobiliaria integral. La operatoria del programa debería asegurar la transparencia, eficiencia y accesibilidad en las licitaciones, entregando una clara y efectiva información a los usuarios, procurando una creciente focalización y evitando los subsidios ocultos. Todo lo anterior en aras de cubrir en un plazo acotado las carencias asistenciales de arrastre.
- Incorporar con mayor fuerza la compra de vivienda usada a través de subsidios a la demanda que no estén sesgados hacia viviendas nuevas. Además, una vez satisfecho en un plazo acotado el stock de requerimientos habitacionales de carácter asistencial, la compra de vivienda usada debería convertirse en el programa protagónico para la solución de las carencias asistenciales que

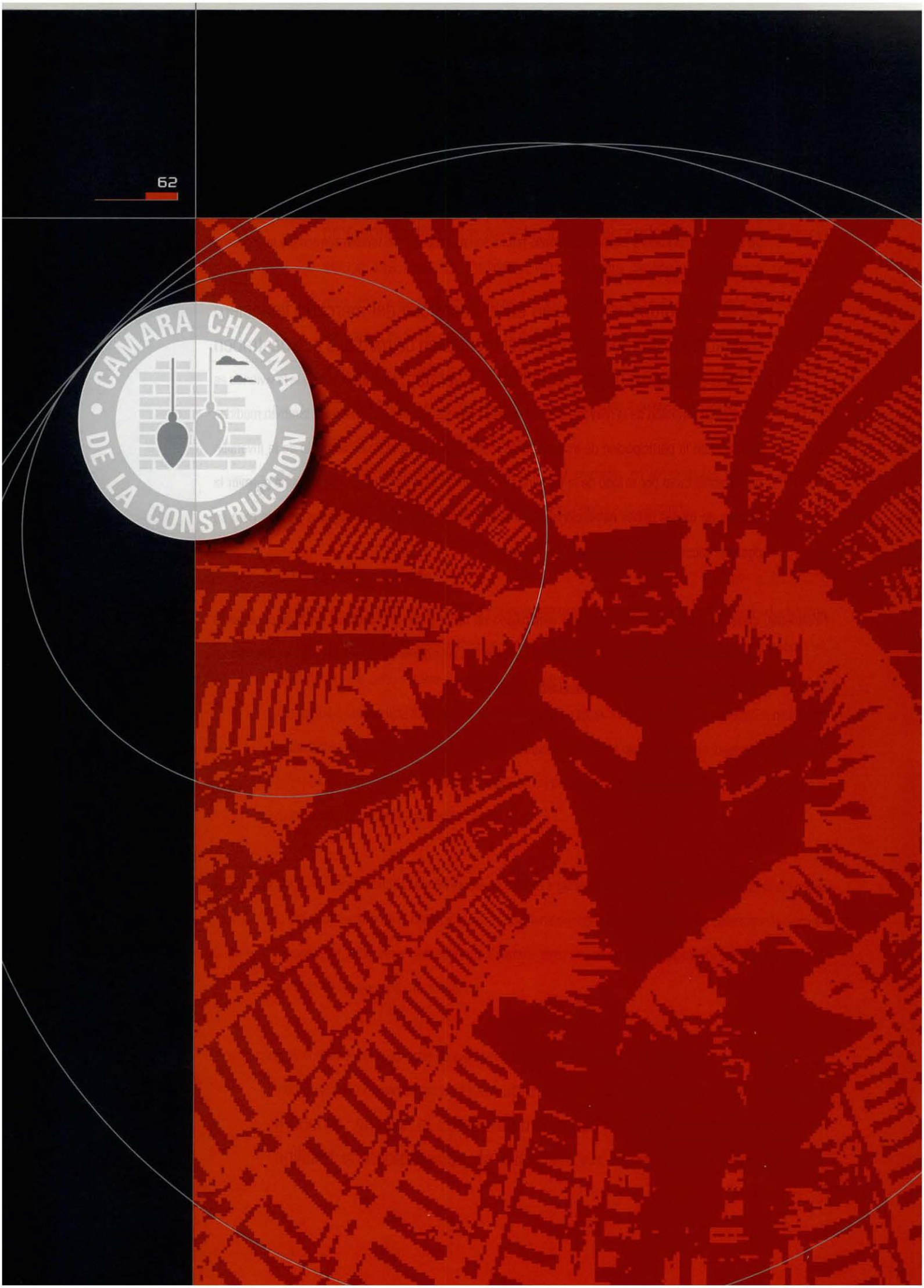
se generarán en el futuro, las que serán cada vez menos significativas en magnitud en la medida en que la economía siga creciendo.

- En el contexto de los actuales programas, particularmente el del fondo concursable, una mayor participación de las viviendas usadas se puede conseguir separando esta opción de los programas de vivienda nueva. De esta manera se lograría una real neutralidad entre una modalidad y otra, buscando que la compra de viviendas usadas paulatinamente sustituya a la construcción de viviendas asistenciales nuevas. Al igual que en el resto de los programas habitacionales, en el ámbito de la vivienda asistencial se debe avanzar hacia la entrega en tiempo real de los subsidios, particularmente de los destinados a la compra de viviendas usadas. En la medida en que ello contribuya a desarrollar poderosamente el mercado secundario de viviendas, y si el sistema se encontrara con limitaciones presupuestarias, podría pasarse a la modalidad de otorgamiento de subsidio mediante el certificado desmaterializado pagadero en cuotas que se aplica actualmente en el leasing habitacional.
- Aumentar significativamente la superficie construida y mejorar la habitabilidad e inserción urbana de las viviendas asistenciales nuevas, para asegurar que estas tengan una vigencia en el largo plazo como soluciones habitacionales aceptables y funcionales.

2.2. Vivienda subsidiada

En este ámbito se propone desarrollar los subsidios al bien urbano y los destinados a familias vulnerables, pero con capacidad de ahorro (deciles III al VI), a través de un subsidio personal y portable a la demanda. Para el logro de este objetivo se propone:

- Perfeccionar el sistema de subsidio portable a la demanda, para lograr progresivamente una mayor flexibilidad, hasta llegar a la meta no lejana de un subsidio único a la demanda en tiempo real. El sistema debería asegurar neutralidad tanto ante la oferta como ante la demanda, agilizándose la operatoria ministerial, crediticia, municipal y en los conservadores de bienes raíces.
- Consolidar el traspaso al sector privado de las funciones financieras,


CAMARA CHILENA
DE LA CONSTRUCCION

El desarrollo empresarial del sector construcción

La pequeña y la mediana empresa

En los últimos años, tanto las pequeñas como las medianas empresas del sector se han visto enfrentadas a importantes transformaciones.

En primer término, se produjo un cambio en el sistema de gestión de las empresas constructoras, las cuales dejaron de lado su antigua práctica –que consistía en que ellas mismas ejercían prácticamente todas las labores directamente– para transformarse en administradoras de obras, que coordinan a contratistas especializados involucrados en todas las etapas de la obra; por tanto, existe una tendencia creciente a que las empresas constructoras disminuyan su personal propio y la gestión se comparta con contratistas de especialidades.

A ello se agrega que en los últimos diez años ha habido una reducción sustancial de los costos de construcción, resultado de la introducción de modernos sistemas constructivos, basados en innovaciones tecnológicas importantes como, por ejemplo, los moldajes industriales, el hormigón premezclado, la preparación industrializada del acero, el sistema PEX de cañerías plásticas, etc. De este modo, las empresas, junto con reducir sus costos, hoy están en condiciones de ofrecer un producto o servicio de mejor calidad y a precio más conveniente.

Así, las empresas contratistas se han transformado en empresas especialistas en distintos rubros, desarrollando una considerable eficiencia en su gestión. Sin embargo, muchas de estas empresas surgieron de especialistas de corte técnico que conocen muy bien su rubro, pero que suelen carecer de conocimientos y técnicas de gestión y administración de empresas, por lo cual no logran manejar adecuadamente la complejidad tanto técnica como humana que significa liderar un emprendimiento empresarial. De esta forma, lo que sucede es que el empresariado "novato" se enfrenta al aislamiento y a un exceso de trabajo (por no saber delegar) y se "ahoga" en problemas menores, que aparecen como insolubles, y que lo lleva a tomar malas decisiones y perder el norte del negocio.

Algo similar ocurre con las empresas constructoras pequeñas o medianas, especialmente en regiones, pues el dueño o los socios están ocupados en abrirse al mercado, en competir con empresas más grandes y luchar con una burocracia que los agobia.

Por consiguiente, la estrategia de la CChC y del sector apuntan al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), tanto constructoras como de especialidades, de instalaciones y proveedores. Estas empresas constituyen la base para el desarrollo del sector construcción, ya que aportan los productos y servicios indispensables para materializar las grandes y pequeñas obras que se construyen en Chile en los diferentes rubros de la construcción: edificación en altura y extensión, infraestructura pública y privada, montaje y construcción industrial.

Institucionalidad y marco regulatorio

En Chile, actualmente existe más de un centenar de instrumentos –tanto públicos como privados– repartidos en decenas de entidades que buscan apoyar los proyectos de las PYME. Según un estudio de FUNDES, hay 35 organismos que tienen planes de apoyo a los micro y pequeños emprendedores, tales como Corfo, el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), entre otros.

Sin embargo, este gran abanico de programas e instrumentos no ha sido encarado en forma conjunta con el desarrollo institucional. Es así como no se ha logrado generar una estructura que sea capaz de dar coherencia y flexibilidad a las políticas que ha impulsado el Estado para beneficiar a las PYME, como tampoco se ha formulado una estrategia clara y potente. De hecho, actualmente no existe un sistema capaz de promover el análisis y estudio sistemático de los problemas que afectan a este segmento tales como:

- Mínimo nivel de desarrollo empresarial moderno.
- Alto riesgo financiero.
- Complejidad en el acceso al crédito.
- Escaso uso de tecnología de gestión.
- Baja calificación técnica del personal.
- Personal técnico no certificado en competencias laborales.
- Dificultades en el acceso a los mercados externos en línea con los tratados internacionales que firmó nuestro país en los últimos dos años.

Por su parte, los organismos del Estado, salvo honrosas excepciones, no han establecido estándares de calidad y constancia en la asistencia a los emprendedores y sus empresas ni han logrado simplificar los procedimientos asociados a la tramitación de permisos. En este sentido, la CChC ha sido crítica de la burocracia que persiste en organismos y empresas de servicios públicos, así como de la inadecuada difusión referente de los trámites y permisos requeridos.

Tampoco los foros políticos, sociales y académicos en los cuales, especialmente en los últimos cinco años, se ha abordado el tema PYME han logrado avanzar en la solución de los problemas que aquejan a este tipo de empresas. Junto con ello, se aprecia debilidad en la promoción de las vocaciones emprendedoras entre los jóvenes y un desconocimiento de las mejores prácticas internacionales para mejorar la competitividad y propender a la creación y fortalecimiento de las empresas.

Para avanzar en la dirección correcta, es necesario promover el desarrollo de instituciones de gobierno y procedimientos capaces de responder eficazmente a las demandas y exigencias de las PYME, con una clara definición de reglas, simplificación de procedimientos, profesionalización de su personal, transparencia en la gestión y control de sus actos, y publicación de sus estadísticas y estados contables. Asimismo, se deben definir las funciones y responsabilidades de los distintos organismos con competencia en la materia.

La institucionalidad debe aprovechar la existencia de organizaciones a nivel nacional como las Seremi de Economía, Corfo, Sercotec y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), entre otras, para que presten un servicio adecuado a los requerimientos de las empresas en regiones. En algunas de e stas los incentivos están dirigidos a la promoción de actividades que presentan ventajas competitivas, lo que es muy legítimo, pero que siempre deja fuera a la construcción, pues ninguna autoridad regional define a esta actividad como la base de su desarrollo.

Por su parte, la CChC, a través de sus Delegaciones Regionales, está abierta a colaborar con los organismos públicos encargados de llevar a cabo políticas en beneficio de las PYME, especialmente en lo relativo a difusión y capacitación de sus propietarios, profesionales, técnicos y trabajadores.

Es así como la CChC, en conjunto con algunas entidades que conforman su red social, tales como la Corporación de Desarrollo Tecnológico, la Corporación de Capacitación de la Construcción, la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS) y la Corporación Educacional de la Construcción (COREDUC) han elaborado programas que buscan el

mejoramiento de la gestión de las PYME del sector, lo que les ha permitido conocer y establecer una red de contactos con diversas entidades estatales que están promoviendo el desarrollo de estas unidades económicas.

Principales propuestas sobre la institucionalidad y marco regulatorio

Para abordar las falencias descritas y lograr un mejor desarrollo de las PYME, la CChC propicia las siguientes ideas:

A corto plazo

1. Ampliar los criterios de asignación de recursos públicos tendientes a capacitar y mejorar el sistema de gestión de las empresas, centrándose no sólo en las empresas productivas y exportadoras, sino que también en aquellas que prestan servicios a estas empresas.
2. Potenciar el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (Fogape).
3. Ampliar el beneficio Sence, que actualmente tiene un piso de 9 UTM, y subir el porcentaje del valor de la planilla, que actualmente es de 1%.

A mediano plazo

4. Modernización de la gestión pública. El objetivo es racionalizar y mejorar la relación entre el sector público y las PYME, en particular en el proceso de creación, operación y cierre de empresas. Para ello es preciso eliminar las barreras en el otorgamiento de garantías.
5. Promover la industria de capital de riesgo como fuente de financiamiento para el desarrollo de las PYME, potenciando la existencia de un mayor número de operadores en el sistema financiero y acelerando la promulgación de la ley referente a sociedades de garantías recíprocas (SGR). Las SGR ayudarían a mejorar la competitividad del mercado financiero, bajarían los costos de transferencia de garantías y se lograría un mercado financiero más competitivo, entre otros muchos beneficios.

6. Reducir el costo de traslado de las garantías crediticias entre diferentes acreedores (impuesto de timbres y estampillas).

7. Eliminar o diferenciar la tasa máxima convencional según el monto y el tipo de producto financiero.

A largo plazo

8. Profundizar el mercado de financiamiento.

9. Desarrollar mecanismos de descentralización en la toma de decisiones y cambios en las funciones públicas en el nivel regional que posibiliten una mayor capacidad de gestión y participación local en el accionar de la región, tomando en cuenta sus necesidades directas e indirectas y aprovechando sus características particulares.

Internacionalización

A partir de la entrada de capitales extranjeros al país en los años 70 con la consolidación del Estatuto a la Inversión Extranjera –D.L. 600– se generó un significativo desarrollo en los sectores minero, forestal y energía, lo que gatilló importantes requerimientos de ingeniería y construcción para estos sectores, que inicialmente fueron provistos por empresas extranjeras, quienes subcontrataban a empresas de ingeniería y construcción nacionales.

Como consecuencia de estos requerimientos, las empresas chilenas adquirieron una gran experiencia en variadas áreas, debido a que se desarrollaron en un mercado libre, ya sea en colaboración o en competencia con grandes empresas internacionales de ingeniería y construcción. Esta situación originó prestigio y reconocimiento para este sector, lo que, unido a las capacidades y experiencia de los profesionales chilenos, generó una imagen de seriedad, confianza y competitividad, que constituye un excelente activo para el país.

El tamaño y el crecimiento sostenido de sectores clave en la economía chilena, tales como energía, servicios sanitarios, minería, silvicultura, transporte, servicios de comunicación y desarrollo de software, han traído como resultado una actividad de ingeniería local exitosa y una creciente capacidad exportadora.

Entre las áreas donde Chile tiene claras ventajas competitivas se encuentran los servicios de ingeniería y construcción en el sector minero (particularmente cobre), sector eléctrico, ambiental, industria del papel y la celulosa, agroindustria, ingeniería marítima y portuaria, obras hidráulicas y sanitarias, seguridad vial, ingeniería antisísmica y dinámica estructural, arquitectura, ingeniería mecánica térmica, administración de la construcción e inspección técnica de obras, estudios de mercado, gestión en salud y educación, inventario y tasación de activos de grandes empresas, consultoría en administración, economía y sistemas, entre otros.

Esta misma experiencia y prestigio de la ingeniería y construcción nacional ha motivado su participación en desarrollos mineros, industriales, de infraestructura y vivienda en América Latina. Es más, hoy Chile cuenta con exitosas experiencias en Estados Unidos y Europa.

La política exterior chilena ha ido reconociendo la importancia y competitividad internacional del sector de la ingeniería y construcción, por lo que ha impulsado su liberalización internacional, incorporando disposiciones específicas sobre este sector en los diversos TLC que ha suscrito el país. Asimismo, se han hecho esfuerzos para avanzar de manera paralela en la suscripción de acuerdos que eliminen la doble tributación tanto en Chile como en el país donde se presta el servicio.

Este esfuerzo por abrir mercados externos es muy valioso, ya que facilita el intercambio internacional de estos servicios al aplicar el principio de trato nacional en materia de licencias profesionales, libre tránsito de personas de negocios, garantizando visas temporales automáticas a ciertos profesionales y ciertos cargos ejecutivos, entre otras medidas.

Sin embargo, existen barreras internas que también deben ser abordadas, ya que para la internacionalización de los servicios de ingeniería y construcción es necesario, además, eliminar obstáculos internos a las exportaciones y desarrollar instrumentos que permitan a la industria desenvolverse en igualdad de condiciones con empresas internacionales. Esta problemática aún por resolver queda al margen de los TLC, ya que son temáticas netamente unilaterales, es decir, de competencia estrictamente interna.

Principales propuestas de políticas

Las empresas nacionales deben enfrentar una fuerte competencia en países como Perú, Argentina, Uruguay, Colombia y Bolivia, donde participan firmas internacionales que actúan a través de sus filiales locales. En el área de infraestructura, la mayoría de las firmas competidoras está representada por empresas internacionales, tanto de Estados Unidos como de Europa y Canadá, pero también de América Latina, especialmente de Brasil y Colombia.

Su mayor precio lo compensan con el carácter de firmas "bancables", es decir, aceptables y confiables para la banca internacional, aspecto que la mayoría de las empresas chilenas está en vías de solucionar, a través de la certificación por organizaciones internacionales de la calidad de los servicios que prestan y según procedimientos y normas también internacionales, como ISO 9000.

Para desarrollarse en este escenario altamente competitivo, las empresas nacionales deben superar una serie de dificultades, por lo que se propone:

1. Generar sistemas de financiamiento para cubrir garantías de diversos tipos ("Seriedad de Oferta", "Buen uso del Anticipo", etc.), que aseguren el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, así como otras exigidas por los factores de inseguridad que se incorporan en cualquier transacción internacional. Estas garantías requieren que el banco local que las avala tenga corresponsales en el país del importador que, en definitiva, las emitan.

   En Chile, existe la posibilidad de obtener financiamiento, pero los bancos muestran cautela frente al negocio de los servicios, principalmente por la intangibilidad que les es propia, la baja cantidad de activos fijos de las empresas chilenas y la escasa experiencia de las instituciones financieras. Los créditos a los importadores extranjeros, que podrían otorgarse con fondos de Corfo, tampoco se concretan, como sería dable esperar, por su escasa competitividad debido a los mecanismos existentes para ello.

   Las rigideces en las exigencias de garantías por parte de los bancos chilenos hacen más atractivas otras alternativas de financiamiento ofrecidas internacionalmente. Esto motiva al

importador extranjero a aproximarse a otros países y termina adquiriendo el servicio en aquel donde consigue el financiamiento.

2. Crear sistemas de seguros de largo plazo, que operen principalmente como sustitutos de las garantías y que son para cubrir posibles responsabilidades civiles y profesionales y para contar con garantías bancarias de fiel cumplimiento de contratos.

Lo anterior es necesario, porque son escasos los seguros para paliar los riesgos comerciales y políticas inherentes a estas exportaciones (por ejemplo, cambiarios) y políticos, lo cual podría llevar a la quiebra a las empresas si no existen los resguardos necesarios. Esta escasez de instrumentos desalienta a muchas firmas interesadas en incursionar en mercados externos, las que, en ausencia de esquemas de seguros atractivos, optan por mantenerse dentro de los límites del mercado local.

Asimismo, cuando estos instrumentos están disponibles, los costos los hacen prácticamente inaccesibles para la mayoría de las empresas exportadoras. De allí la necesidad de apoyo gubernamental (creando un seguro país, por ejemplo) y de asociaciones privadas para incrementar los productos financieros en este campo a costos satisfactorios.

Las empresas exportadoras de servicios nacionales han tenido problemas para acceder a estos instrumentos, tanto por los elevados requisitos que se exigen como por la ausencia de las herramientas que se ajusten a las necesidades que plantean los proyectos desarrollados por estas empresas.

3. Promover sistemas de capital de riesgo como, por ejemplo, la elaboración de propuestas de provisión de proyectos llave en mano, que permitan empaquetar bienes, servicios, tecnologías e insumos chilenos. Asimismo, se requiere financiamiento a fondo perdido para la realización de estudios de factibilidad de proyectos que, al concretarse, fomenten el uso de insumos nacionales.

Con relación a la búsqueda de fuentes de financiamiento de capital de riesgo alternativas a Corfo, la razón fundamental que se ha dado para explicar la ausencia de las mismas es que estos proyectos suponen agentes interesados en una recuperación de su inversión a corto plazo,

lo que se traduce en una limitación de los proyectos que podrían acceder a estos sistemas. Sin embargo, sería interesante desarrollar fórmulas que permitan intervenir en proyectos de riesgo, especialmente buscando las modalidades de financiamiento y eventuales relaciones asociativas entre los agentes que permitan satisfacer, en mayor medida, las expectativas y necesidades de todos los involucrados.

4. Eliminar la doble cotización previsional, que se deriva de las obligaciones que la legislación laboral y previsional chilena impone a las empresas exportadoras de servicios que deben trasladar profesionales al país importador. En esos casos, las empresas se ven obligadas a cotizar, aun cuando estos empleados estén sujetos a la legislación laboral y previsional local.

La doble cotización previsional tiene varios efectos sobre los exportadores de servicios nacionales, tales como pérdida de competitividad, verse forzados a limitar los viajes de profesionales a períodos relativamente cortos o la necesidad de crear filiales en el extranjero.

5. Adecuar la calificación aduanera de la exportación de los servicios de ingeniería y construcción para facilitar que las actividades de los proyectos internacionales logren ser catalogadas como exportación y puedan, en consecuencia, beneficiarse de los instrumentos de fomento exportador, tales como la devolución del IVA exportador y de gravámenes aduaneros de los insumos importados. Actualmente lo anterior está limitado por normativas aduaneras excesivamente restrictivas.[17]

En este sentido, se produce una importante distorsión entre los criterios adoptados por la suscripción y puesta en vigencia del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los TLC suscritos por Chile, por un lado, y las disposiciones establecidas por el Servicio Nacional de Aduanas, por otro lado.

Es así como el comercio internacional de servicios y, por ende, una exportación de servicios, se produce en general, según el GATS y los TLC, cuando se realiza una transacción comercial de servicios entre un residente y un no residente de un país, independientemente del lugar geográfico

[17] De acuerdo con la normativa vigente, para que los servicios puedan acceder a una serie de beneficios vinculados con el incentivo a las exportaciones, es necesario que el Servicio Nacional de Aduanas los califique, caso por caso, como exportación.

donde se lleve a cabo esa transacción. En cambio, el criterio del Servicio Nacional de Aduanas para calificar una exportación de servicios se fundamenta principalmente en aspectos territoriales, limitando la actividad y provocando una situación de incertidumbre entre los exportadores.

En principio, y de acuerdo con la experiencia de los miembros de la Comisión de Exportación de Servicios, las actividades no se circunscriben a un lugar geográfico específico. Por el contrario, los servicios nacionales de ingeniería y construcción de mayor potencial se realizan una parte en el origen, es decir, en Chile, y otra no menos importante en el país importador.

6. Mejorar el sistema de acreditación de la tributación internacional, para evitar la doble tributación, tanto unilateral como convenida. Para ello se requiere facilitar la demostración, ante el SII, del pago de los impuestos en el exterior. Actualmente la Ley de la Renta establece que el SII puede designar auditores del sector público o privado para verificar la efectividad de los pagos o retención de impuestos en el extranjero, lo cual no se ha llevado a cabo hasta la fecha.

El acceso a las fuentes de capital

El dinamismo que ha tenido en años recientes la economía chilena y el significativo repunte de la inversión, constituyen una gran oportunidad para el sector construcción y a la vez un importante desafío. Parte de este desafío es la necesidad de contar hoy con un mercado de capitales que facilite el financiamiento de la construcción, que le otorgue liquidez y dinamismo, para que así este sector pueda adaptarse a una demanda cada vez mayor y más exigente. Esta demanda, por su parte, también requiere de un mercado de capitales profundo y sin trabas, que permita el desarrollo no sólo de proyectos de inversión productivos, sino también que fomente y potencie la inversión inmobiliaria.

Desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas de la construcción, el capital de riesgo *(venture capital)* es una interesante alternativa para el financiamiento de empresas en etapa de proyecto o en

etapas muy tempranas de su desarrollo. No obstante, a pesar de los intentos iniciados ya en 1989 para incentivar esta industria, a la fecha no se han obtenido los resultados deseados. El fracaso se debe fundamentalmente a que dichos intentos estaban motivados por crear nuevos instrumentos de inversión atractivos para los fondos de pensiones, en lugar de diseñar un vehículo apropiado para financiar la industria de capital de riesgo y resolver el complejo sistema de control habitualmente requerido en este tipo de contratos de financiamiento. Para avanzar en este sentido se requiere continuar con el esfuerzo de perfeccionar la legislación que regula el mercado de capitales, sobre todo, en aquellos puntos que hoy en día entraban el desarrollo de la industria de capital de riesgo, como lo es el impuesto a las ganancias de capital.

El sector financiero no bancario tiene una alta y creciente relevancia en la canalización del ahorro privado hacia proyectos de inversión. En este contexto, Chile se encuentra en una situación privilegiada, ya que las innovaciones financieras más atingentes al mercado inmobiliario y de infraestructura, tales como la securitización y la emisión de bonos de financiamiento de infraestructura pública, han sido desarrolladas de manera exitosa. No obstante, es posible profundizar la participación del sector financiero no bancario, toda vez que las empresas ligadas a la construcción cuentan con instrumentos del mercado de valores que han sido muy poco explotados. En este sentido, la apertura en bolsa no sólo promueve una nueva vía de financiamiento, sino que también provee de información al mercado que a la larga reduce el costo de financiamiento.

El sector construcción tiene el porcentaje más alto de participación de capital de terceros locales en el total del capital del sector. Dentro de este capital de terceros, el financiamiento bancario sigue siendo primordial, por lo que la actual falta de mayor competencia detectada en este mercado en un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) es un obstáculo. En vista de ello, la CChC propicia la presencia de un mayor número de operadores en la banca, que contribuiría a un mayor grado de competencia, con lo cual aumentaría la probabilidad que un determinado financista asuma mayores riesgos, especialmente en el caso de las empresas inmobiliarias, muy sensibles al ciclo económico.

También interesa a la CChC ampliar el instrumental con que cuenta el Estado para el desarrollo de nuevos proyectos de concesión, apuntando especialmente hacia las concesiones no tradicionales, como podría ser la concesión de infraestructura educacional y hospitalaria. Por ejemplo, la introducción de períodos intermedios de desarrollo en el contrato de concesión, con posibilidad por parte del Estado y de los concesionarios de poner término en forma no traumática al contrato de concesión, debería permitir acometer proyectos cada vez más ambiciosos y licitarlos con un menor grado de desarrollo de la ingeniería. En lo que se refiere a la estructuración financiera, el soporte podría venir de una garantía directa del fisco, por ejemplo, con subsidios directos que permitan hacer económicamente viables proyectos más riesgosos. Todo lo anterior no implica que el Estado deba asumir más riesgos, sino que debe generar modelos de negocio que optimicen la distribución de los mismos, y que estos sean asumidos por aquel que esté mejor preparado para administrarlos.

En síntesis, con respecto a las fuentes de capital la CChC propone lo siguiente:

1. Contar con un mercado de capitales que facilite el financiamiento de la construcción, que otorgue liquidez y dinamismo.
2. Continuar con el esfuerzo de perfeccionar la legislación que regula el mercado de capitales, particularmente en el impuesto a las ganancias de capital.
3. Profundizar la participación del sector financiero no bancario.
4. Propiciar la existencia de un mayor número de operadores en la banca.
5. Ampliar el instrumental con que cuenta el Estado para el desarrollo de nuevos proyectos de concesión.

La relación mandante-contratistas

Al igual que la economía como un todo, el sector construcción ha experimentado en la última década una gran transformación, impulsado fundamentalmente por la caída de las barreras físicas, comerciales, económicas y comunicacionales, entre otras. Este hecho ha provocado una reestructuración tanto

de los mercados como de las empresas, quienes actualmente compiten no sólo con aquellas firmas pertenecientes a la misma región e incluso al mismo país, sino que han ampliado su área de competencia a todo el mundo.

Los mercados cada vez más competitivos han obligado a las empresas a aumentar la eficiencia en el trabajo que realizan, lo que se traduce en el uso de tecnologías o procesos productivos cada vez más sofisticados, que permiten disminuir los costos en la cadena de valor y así ofrecer el mismo producto que la competencia a un menor precio. En su defecto, el uso de una mejor tecnología posibilita aumentar la calidad en relación con las alternativas existentes, logrando justificar un producto más caro.

Sin embargo, el efecto de una mayor rivalidad en los mercados es sólo una de las aristas relevantes a la hora de referirnos al proceso de globalización que caracteriza al mundo en este último tiempo, y a los beneficios consecuentes para los ciudadanos. Así como las empresas enfrentan un cada vez mayor número de competidores, también quienes proveen los insumos relevantes enfrentan una mayor competencia y se ven obligados a reducir precios, lo que se traduce en una disminución en los costos de producción que por lo general beneficia al consumidor final.

Otra forma de aumentar la eficiencia en el proceso productivo, para lograr sortear exitosamente la mayor competencia resultante de la globalización, es el avance en la especialización en las actividades realizadas, más bien en aquellas áreas en que se tiene algún tipo de ventaja. Ésta ha sido la tendencia dominante en los últimos años y la construcción no ha estado ajena a este proceso. Y si antiguamente la manera más eficiente de trabajar era agrupar a todos los que participaban en un proyecto ingenieril en una misma empresa, hoy en día, en cambio, las diferentes especialidades y actividades necesarias para materializar una construcción tienden a organizarse mediante un proceso de integración horizontal, realizando entre ellos alianzas estratégicas, de tal forma que cada especialidad entregue su mejor aporte al menor costo posible.

Además del aumento en la eficiencia, otro factor que ha impulsado la necesidad de agruparse estratégicamente por parte de los diferentes actores que conforman un proyecto constructivo es

el cada vez mayor tamaño de las obras encargadas por los grandes mandantes. Los proyectos que hoy son encomendados exigen que un contratista integre diversas especialidades y funciones y que, además, cuente con una mayor capacidad financiera. Asimismo, hoy en día es una realidad que los servicios requeridos por los grandes mandantes comprenden tanto la ingeniería como los suministros y la construcción de estos grandes proyectos, así como también su financiamiento y operación. Todo este escenario es más fácil de abordarlo exitosamente al unirse en un servicio integral.

Que el tamaño de los proyectos ha aumentado es un hecho, como también que resulte cada vez más difícil que estos puedan ser abordados por una sola empresa, y si así llegase a ocurrir, aumenta la probabilidad de que la relación mandante-contratista no sea equitativa y ecuánime. De esta forma, la asociación estratégica entre contratistas también contribuye a disminuir el riesgo que ellos asumen al enfrentar la demanda de un gran mandante.

Actualmente, y como forma de afrontar las nuevas exigencias de los mandantes, se forman diferentes tipos de asociaciones en la construcción. El más típico ejemplo se da entre empresas constructoras, las que deciden enfrentar en conjunto un proyecto, porque poseen especialidades complementarias dentro del mismo rubro, unido probablemente a una cercanía o complementariedad geográfica. Esto es, se unen de tal forma de enfrentar la ejecución de grandes y complejas obras, proyectadas como "unidad". Puesto que estas obras imponen exigencias que generalmente no pueden cumplirse por un solo constructor, lo mejor es realizarlas mediante una operación coordinada con un vínculo contractual entre sí y con una organización común.

Sin embargo, las alternativas formales de asociación horizontal que hoy en día pueden elegir las empresas del sector construcción conllevan una serie de costos, que se relacionan principalmente con la constitución y, en especial, con la disolución de ellas. Ello es así por cuanto las empresas, para enfrentar las exigencias del gran mandante, deben establecer una nueva personalidad jurídica, de carácter permanente, en vez de realizar una unión transitoria con miras exclusivas a cumplir con el objetivo propuesto.

En referencia a la tendencia de integración horizontal entre empresas constructoras, y tomando en cuenta los costos asociados a las estructuras vigentes, la CChC ha estimado conveniente proponer una ley que norme la figura que habitualmente se denomina "consorcio", como una opción de organización transitoria en el tiempo que tenga como objetivo fundamental que dos o más empresas aúnen sus efectos respecto de un proyecto determinado, asumiendo los riesgos que este involucre y compartiendo los beneficios que se esperan obtener. Es importante destacar, eso sí, que la propuesta sólo pretende regular los aspectos fundamentales de las relaciones (derechos y obligaciones) entre las partes del consorcio, y que privilegiará la autonomía de la voluntad, que es lo que finalmente permitiría eliminar las rigideces que hoy existen en virtud de la asociación temporal entre dos empresas para afrontar de mejor forma un gran proyecto. La regularización de la figura jurídica de los consorcios permitiría, además de la ejecución óptima y eficiente de las megaedificaciones, potenciar el traspaso de información y aumentar la confianza entre las partes involucradas, lo cual lograría aumentar el poder de negociación de los contratistas con los grandes mandantes, al alcanzar una distribución adecuada de los riesgos de todos los actores involucrados.

Una fluida relación mandante-contratista tiene importancia fundamental para lograr el adecuado desarrollo de la industria de la construcción en nuestro país. Esto se acentúa aun más cuando los mandantes son grandes empresas que encargan la ejecución de proyectos de enorme envergadura, por lo general, fundamentales para el desarrollo de la economía del país como, por ejemplo, el caso de Codelco y del Metro. En este aspecto, y dada la importancia que en la última década ha tenido el desarrollo de la industria de las concesiones, los actores involucrados en estos proyectos se han visto obligados a revisar y perfeccionar constantemente las bases de contratación, como forma de definir con claridad las tareas que deben cumplirse por cada uno de ellos.

La relación de los mandantes con las empresas constructoras que asumen la responsabilidad de materializar estas grandes obras en ocasiones ha sido desequilibrada, en el sentido que favorece a los mandantes. La razón de lo anterior radica en que se establecen condiciones poco claras o bastante generales de los proyectos por realizarse. Y una vez que el contratista comienza la ejecución de la obra, el mandante está

en condiciones de exigir arbitrariamente atributos no considerados previamente, lo cual involucra costos que no estaban considerados en un inicio, lo que, incluso, puede perjudicar la finalización de la obra.

Más específicamente, la ejecución y materialización eficiente de grandes proyectos como los señalados requieren, por parte de los mandantes, el cumplimiento de una serie de obligaciones, como son la entrega a tiempo de los estudios de ingeniería o factibilidad, la ingeniería básica y de detalle, los terrenos, insumos y maquinarias o equipos a instalar, por ejemplo, en obras industriales, sólo por mencionar algunas.

En la práctica, los contratos acordados son bastante unilaterales a favor del mandante y se fijan en ellos condiciones muy estrictas para los contratistas, quienes, en caso de no cumplirlas, arriesgan elevadas multas. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, el mandante establece en estos acuerdos sólo los lineamientos generales del proyecto, dejando abierta la posibilidad de realizar más especificaciones durante el transcurso de las faenas. Esto se traduce en un riesgo que debe asumir el contratista, puesto que es él quien termina por incurrir en el mayor costo que implica poder cumplir con los nuevos requerimientos del mandante.

Para evitar una desigual distribución del riesgo en la relación mandante-contratista como la descrita, a la hora de firmar un acuerdo es fundamental que el mandante escoja una modalidad contractual adecuada, esto es, que considere tanto las características del proyecto que se va a realizar como el tiempo con el que se cuenta para llevarlo a cabo. Por ejemplo, si la ingeniería y el diseño del proyecto están completamente predefinidos por el mandante, convendría la firma de un contrato de suma alzada, ya que en este caso el riesgo de que el contratista deba enfrentar el costo de un imprevisto es menor. Por otra parte, los contratos por precio unitario son más convenientes cuando la ingeniería y el diseño están avanzados para el contratista, pero eventualmente no terminados, pues así es posible compartir los costos de los contratiempos entre todos los diferentes actores involucrados en la faena.

Otro ejemplo de contrato es el denominado EPC *(Engineering, Procurement and Construction)*, en donde existe un trabajo previo por parte del mandante, pero sólo en el sentido que él procura entregar a los postulantes a la licitación del contrato de una obra los insumos necesarios para que se interesen en participar.

En conclusión, al escoger una modalidad contractual que regule la relación entre el mandante y el contratista de un gran proyecto es imprescindible que en ella no se traspasen todos los riesgos a sólo una de las partes. Más bien el acuerdo debe ser explícito en cuanto a responsabilidades, *timing* de entrega según corresponda a cada uno de los actores involucrados, sobre quién asume los costos de eventuales imprevistos y cuándo correspondería el cobro de multas.

Otro aspecto fundamental para asegurar la eficiencia en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura es contar con un sistema ágil para solucionar las discrepancias, en caso de que estas ocurriesen. Porque si llegasen a suceder imprevistos durante la realización de la obra, ellos conllevan un costo adicional, costo que se ve incrementado si se considera aquel atribuible al tiempo perdido en el trámite necesario para zanjar el conflicto. Así, parece óptimo que los contratos entre mandante y contratista de una obra consideren la instancia de un árbitro arbitrador, ya que, en caso de no existir esta figura, las partes en conflicto deben acudir a los tribunales de justicia, con el adicional costo monetario y de tiempo que esto involucra para la faena.

Por otro lado, generalmente ocurre que, si se presentan imprevistos en las obras por los que el mandante debe responder (por ejemplo, situaciones no considerados previamente en el diseño), él no efectúa el correspondiente pago al contratista al momento de la ocurrencia del problema, sino que arbitrariamente puede decidir retrasar la retribución respectiva para cuando el proyecto esté terminado. El problema es que, una vez entregada la obra, la más fuerte herramienta para presionar al mandante, el contratista ve muy disminuido su poder de negociación, lo cual le impide recuperar con rapidez el sobrecosto en que incurrió. Este tipo de obstáculos en la relación mandante y contratista sería fácil de resolver si el contrato explicitara previamente la figura de un árbitro arbitrador.

Entre los imprevistos que pueden ocurrir con posterioridad a la firma del acuerdo entre los actores involucrados en un proyecto, y que generalmente no se consideran de manera anticipada en el contrato, son frecuentes los cambios en el precio de los insumos, riesgo que, de ocurrir, deben asumirlo completamente las empresas contratistas. Para evitar este tipo de conflicto, una solución es la incorporación de un

seguro que permita cubrir este tipo de eventualidades. Se logra así que la distribución del riesgo sea más igualitaria entre las partes.

En este sentido, la CChC ha trabajado arduamente en el último tiempo con la finalidad de alcanzar mayor equilibrio y equidad en la distribución de los riesgos propios de la relación mandante-contratista, específicamente en lo que respecta a perfeccionar las bases y condiciones de licitación y los sistemas de contratación y en la elaboración de contratos tipo. Por su parte, y como un aporte que permita que los procesos de licitación sean más transparentes y equitativos, la CChC elaboró un Código de Conducta para los socios pertenecientes al Comité de Contratistas Generales, el cual fomenta la competencia y aumenta la eficiencia del proceso.

El logro de una mayor fluidez en la relación entre mandantes y contratistas permite eliminar la incertidumbre a la hora de adjudicarse la ejecución de un proyecto y, así, impulsar el desarrollo de la inversión sectorial y consecuentemente de la economía nacional. En síntesis, la CChC propone lo siguiente:

1. Legislar la figura que habitualmente se denomina "consorcio".
2. Propiciar que el mandante público escoja una modalidad contractual adecuada (de suma alzada, por precio unitario, EPC u otros), considerando tanto las características del proyecto a realizar como el tiempo para llevarlo a cabo.
3. Propiciar que los contratos entre mandante y contratista de una obra contengan la instancia de un árbitro arbitrador y mecanismos tempranos de resolución de conflictos.
4. Incorporar un seguro que permita cubrir cambios en el precio de los insumos.

Referencias

Calderón, César y Luis Serven, 2002. "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap". Documento de Trabajo Nº 186. Banco Central de Chile.

Calderón, César y Luis Serven, 2002. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Documento de Trabajo Nº 270. Banco Central de Chile.

Comisión Permanente de la Vivienda, 2005. "Balance de la vivienda en Chile: Análisis de la evolución sectorial, estimación de requerimientos habitacionales y proyecciones en el mediano plazo". Cámara Chilena de la Construcción.

Morandé, Felipe y Alexandra Petermann, 2004. "Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario" en Díaz y Giménez (eds.), Concesiones y suelo urbano; dos claves para la inversión. Cámara Chilena de la Construcción.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

anexo propositivo

Visión Estratégica del Sector Construcción

2006-2010

Visión Estratégica del Sector

Construcción

2006-
2010

anexo propositivo

anexo propositivo

Índice

Introducción

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC), en su afán de estimular el desarrollo de nuestro país, ha elaborado un conjunto de propuestas sobre políticas públicas sectoriales y sobre el desarrollo empresarial del sector construcción.

En el marco de la Visión Estratégica de nuestro Gremio, estas propuestas se orientan a definir acciones concretas en las cuales la CChC debe perseverar para avanzar en los distintos ámbitos relacionados con el sector. En definitiva, estas propuestas constituyen el ideario sobre el cual se debe fundar el accionar de nuestra Institución en los próximos años, así como su relación con la autoridad y con sus propios miembros.

En cuanto a las políticas públicas sectoriales, destaca la necesidad de lograr una visión conjunta e integrada de las distintas materias involucradas, entre ellas la infraestructura, el desarrollo y la gestión urbano-territorial, y la vivienda. En este contexto, el primer paso es la definición conjunta de la institucionalidad más adecuada, de manera tal de lograr un desarrollo más armónico y eficiente. La propuesta en este plano plantea cambios sustanciales en los actuales Ministerios de Obras Públicas, de Trasportes y Telecomunicaciones, y de Vivienda y Urbanismo.

En cuanto al desarrollo empresarial del sector construcción, se propone la modernización institucional y regulatoria en materia de medio ambiente, pequeña y mediana empresa, internacionalización, acceso a las fuentes de capital y relación mandante-contratistas.

A continuación se profundiza en estas materias clave relacionadas con las políticas públicas. El diagnóstico que da sustento a ellas se puede encontrar con mayor detalle en el documento *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010.*

Propuestas sobre políticas públicas sectoriales

Infraestructura pública y privada

Las propuestas de políticas públicas relacionadas a la infraestructura dependen necesariamente del marco institucional. En el ámbito de la infraestructura, los principales ministerios vinculados al sector son: i) Obras Públicas (MOP) y ii) Trasporte y Telecomunicaciones (MTT). El primero se encarga de planificar, proyectar y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas. Igualmente, le corresponde aplicar las normas del Código de Aguas y las relacionadas con las concesiones de obras públicas. Por su parte, el MTT es quien propone las políticas nacionales en estas áreas, de acuerdo con el lineamiento del gobierno, y de ejercer la dirección y control de su puesta en práctica.

Si bien en el ámbito de las concesiones de obras públicas se ha logrado un adelanto significativo, en las instituciones del Estado no se han observado los cambios necesarios para avanzar con mayor celeridad en materia de infraestructura. Prueba de ello son los numerosos problemas que ha enfrentado el MOP (escándalos, licitaciones de obras conflictivas, etc.) y los diversos programas frustrados para su modernización. Tampoco se han abordado la superposición de funciones con otros ministerios ni las fallas en las asignaciones de responsabilidades.

Por ello es necesario abordar y profundizar el proceso de reforma de las instituciones que tienen directa relación con la infraestructura pública, en particular el MOP, con una perspectiva de mediano-largo plazo y tomando las medidas necesarias para una transición lo menos conflictiva posible.

A continuación se detallan las propuestas de la CChC para seguir avanzando en un mayor desarrollo y dinamismo del sector:

1. Impulsar la infraestructura de uso público con un enfoque sistémico bajo un concepto de red integrada, por ejemplo, la red de transportes entendida como un todo global en lugar de redes sectoriales (red de carreteras, red de ferrocarriles, etc.). Esto permitiría conseguir una mejor coordinación entre las diferentes administraciones que ostenten competencias en el ámbito de las infraestructuras, con el fin de lograr mayor funcionalidad de las diferentes redes y mayor interconexión entre las mismas (Ferrocarriles del Pacífico y EFE con el MOP y con los concesionarios de caminos y puertos).
2. Disminuir el número de ministerios relacionados con la infraestructura y establecer superintendencias y subsecretarías coordinadas con su respectiva cartera ministerial. Las primeras deberían funcionar de manera autónoma y se comprometerían a velar por un funcionamiento eficiente de los mercados correspondientes.

3. En línea con la propuesta anterior, crear un Ministerio de Infraestructura, Transporte y Urbanismo (MITU), encabezado por el actual MOP y del cual deberían depender las siguientes subsecretarías: i) Transportes: transporte vial urbano, vial interurbano, marítimo, aéreo y ferroviario; ii) Obras Públicas: contratación de obras con financiamiento estatal, y iii) Urbanismo: planificación del desarrollo urbano-territorial, incluyendo las obras de infraestructura.

4. Incorporar a ferrocarriles, puertos y aeropuertos en la Subsecretaría de Transporte propuesta en el punto 3.

5. Reorientar claramente las funciones y atributos que actualmente tiene el MOP. Un tema central es su rol en el ámbito de la infraestructura de uso público, lo cual es necesario definir en primer lugar para establecer las propuestas de operación de ese ministerio. El MITU debería abocarse exclusivamente a la planificación física del territorio, así como a la coordinación y gestión de obras de infraestructura, mientras que el diseño y la ejecución de esas obras deberían ser competencia del sector privado.

6. Incorporar al Ministerio de Economía una Subsecretaría de Turismo.

7. Refundir en un solo organismo la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Junta de Aeronáutica, y entregar el ejercicio de sus funciones actuales al sector privado. Como consecuencia de lo anterior, los recursos que estas instituciones requieran, al igual que los de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, deberían traspasarse a la Ley de Presupuesto.

8. Crear una Superintendencia de Concesiones, que sería un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su función principal sería la licitación, adjudicación, administración y fiscalización de los contratos de concesión, de tal forma de garantizar la calidad de las obras de los distintos proyectos.

9. Con respecto a la interacción del Estado con el sector privado, en esta nueva estructura del MOP se propone:

- Separar de la nueva organización propuesta los juicios pasados que enfrenta el Estado.
- Incorporar la variable seguro en la selección de los futuros proyectos por licitar. Si se incorpora esta variable, entonces se solucionarían los desequilibrios y transferencias arbitrarias de riesgos que hay en muchos proyectos en la actualidad. Además, se mejoraría la calidad de los proyectos por cuanto las compañías de seguros harían las exigencias pertinentes sobre la materia asegurada con el fin de disminuir el riesgo de siniestro. Para ello es necesario que los montos asegurados sean equivalentes al monto de inversión de la obra. Este instrumento permitiría que sea el mercado quien se encargue de distribuir finalmente los riesgos asociados a los proyectos de infraestructura, tal como sucede en Estados Unidos, Canadá y otros países desarrollados.

10. En el ámbito laboral de la administración pública, generar la modernización del estatuto de personal vigente, especialmente en cuanto a plantas y remuneraciones. Esta propuesta se basa en que: i) no existen mayores incentivos para los funcionarios más eficientes; ii) los directivos no tienen atribuciones para organizar flexiblemente sus plantas, y deben justificar especialmente los aumentos de personal y someterse al fuero que configura la inamovilidad funcionaria, y iii) tampoco las remuneraciones públicas son acordes, en muchos casos, con la importancia de las funciones que se desempeñan.

11. Mejorar las condiciones de participación del sector privado en las obras de infraestructura de uso público, a través de:

- Promover la aplicación de una distribución equitativa del riesgo.
- Licitar obras de infraestructura con proyectos de ingeniería definidos. Para ello, antes de llamar a concurso, es imprescindible definir el proyecto mismo, la necesidad que lo origina, sus objetivos, así como los atributos mínimos que debe tener.

- Crear instancias efectivas de solución de controversias para evitar las renegociaciones interminables.

12. En aquellos proyectos de gran envergadura y con un gran impacto socio-económico, utilizar el mecanismo de *outsourcing* para ser contraparte técnica de dichos proyectos en lo relativo a ingeniería de proyectos, inspección técnica e inspección fiscal.

Desarrollo y gestión urbano-territorial

Para un desarrollo urbano-territorial eficiente, la CChC propicia las siguientes ideas:

1. Rol subsidiario del Estado

En el contexto de una economía social de mercado, son múltiples los actores que intervienen en el desarrollo de las ciudades. Al Estado le corresponde un rol subsidiario, siendo su responsabilidad proporcionar un marco regulatorio que permita resolver los conflictos entre los distintos actores; asegurar el acceso general de la población a los bienes comunes, y asegurar la provisión de subsidios de vivienda y servicios urbanos a quienes no pueden acceder a estos por sus propios medios. Propuestas específicas:

- Restringir la compra de nuevos terrenos por parte del Estado a lo estrictamente necesario y traspasar los terrenos estatales actuales al sector privado, previa regulación, mediante mecanismos de licitación, subasta pública o concesiones. Esto requiere de un cambio de política del Ministerio de Bienes Nacionales y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- Suprimir iniciativas inmobiliarias estatales. Lo anterior demanda un cambio de política del MINVU.
- Ampliar la cooperación público-privada, respetando rigurosamente el rol regulatorio estatal y el rol inmobiliario privado, a través de la aplicación de la Ley de Concesiones u otros mecanismos. Para ello es preciso mayor difusión de estos instrumentos.

- Estimular el desarrollo de instrumentos de diseño urbano de iniciativa privada, en forma coordinada con los instrumentos de planificación. Para ello se requiere una aclaración a nivel de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en cuanto a modificar las atribuciones de los instrumentos de planificación.

2. Descentralización y participación de la comunidad en la toma de decisiones urbano- territoriales, junto con la coordinación de las diversas instituciones que intervienen en la materia

Aunque la planificación urbano-territorial tiene claramente ámbitos que deben manejarse en el nivel central, adecuadamente coordinados con la comunidad, la base de la planificación debe ser local para que refleje de mejor manera las demandas e intereses de esta. Tal descentralización implica la participación ciudadana oportuna e informada, tanto a nivel de la comunidad como de organismos profesionales y técnicos.

Propuestas específicas:

- Formular una política de desarrollo y gestión urbano-territorial que establezca los lineamientos del desarrollo de las ciudades y del territorio en general, así como el marco regulatorio, manteniendo siempre presente el rol subsidiario del Estado y la descentralización y participación local en las decisiones territoriales. Lo anterior es competencia del MINVU.
- Crear una institucionalidad (Ministerio de Infraestructura, Transporte y Urbanismo, MITU) que integre las acciones y regulaciones en el plano de la infraestructura pública, redes de transporte y urbanismo. A modo de transición y en forma inmediata, se deberían establecer dos subsecretarías en el MINVU, una de vivienda y otra de desarrollo urbano. Esto reclama un cambio a nivel de ley que permita reestructurar los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales.
- Fortalecer las atribuciones de los gobiernos locales en la planificación del territorio comunal. En el ámbito regulatorio estas mayores atribuciones se deberían reflejar en una clara distinción de los ámbitos de acción de

los planes reguladores comunales, intercomunales y regionales, sin que estos últimos interfieran en materias que son propias del nivel local. Lo anterior requiere de una modificación en la LGUC.

- Difusión completa, oportuna y fidedigna de los proyectos de instrumentos de planificación territorial, de los desarrollos inmobiliarios y de infraestructura pública, tanto a nivel de la comunidad como de organismos profesionales y técnicos.

3. Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos

Para lograr un desarrollo urbano-territorial eficiente y sustentable, los proyectos, tanto privados como públicos, deben considerar y ponderar en su decisión de localización y momento de desarrollo todos los impactos directos, positivos y negativos, que generan en el territorio. Propuestas específicas:

- Implementar un sistema de planificación por condiciones para administrar el crecimiento urbano, posibilitando la incorporación de nuevo suelo de acuerdo con las necesidades urbanas de la población. Lo anterior debe ser recogido por el MINVU a nivel de la LGUC.
- Complementar el financiamiento de la infraestructura urbana mediante la transferencia de los costos a los usuarios directos de esta. En todo caso, este sistema requiere de una reducción de la carga tributaria de los individuos para evitar una doble tributación por concepto de pago por infraestructura.
- Establecer un sistema de aportes privados reembolsables, que permita financiar obras que son de responsabilidad del Estado con capitales privados, que luego serían devueltos por el Estado.

Las dos últimas propuestas deberían recogerlas los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Hacienda, estableciendo los cambios necesarios en la ley.

4. Tratamiento no discriminatorio del territorio

En un contexto en el cual cada proyecto internaliza sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de crecimiento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación. Asimismo, el principio de internalizar las externalidades debe ser respetado por todos los agentes que actúan sobre el territorio, sean estos públicos o privados, sin discriminar o generar regulaciones especiales para algunos. Propuesta específica:

- Ampliar la disponibilidad de suelo urbano, con la regulación correspondiente. En este sentido, los proyectos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, deben considerar e internalizar todos los impactos que generen en el territorio. Lo anterior debe ser recogido por el MINVU en la LGUC.

5. Flexibilización de los instrumentos de planificación territorial

Los instrumentos de planificación territorial deben ser flexibles para adaptarse a los hechos territoriales, que son dinámicos en un sentido difícilmente predecible. Esta planificación flexible posibilita atenuar plusvalías y minusvalías artificiales, permitiendo la libre transacción de los bienes urbanos sin mayores desajustes. Propuestas específicas:

- Elaborar instrumentos de planificación que consideren la potencialidad objetiva de infraestructura de cada zona, así como la sustentabilidad ambiental, y sobre esa base definir las normas urbanísticas que las edificaciones deben cumplir. Estas normas deben ser flexibles, en el sentido que puedan ser modificadas a través de seccionales de iniciativa privada. Asimismo, los instrumentos de planificación deben ser acotados en el tiempo, con plazos de vigencia y renovación obligatorios, responsabilidades y sanciones claras y con financiamiento adecuado, asegurando una participación, a nivel de la comunidad como de organismos profesionales y técnicos, durante el proceso de gestación.

- Estudiar y consensuar algunas alternativas de planificación comunal más flexibles, como son los derechos transables entre privados u otros mecanismos que permitan que los desarrolladores inmobiliarios puedan actuar ágilmente sobre la ciudad, considerando sus impactos, tanto positivos como negativos.

Estas propuestas debe incorporarlas el MINVU en la LGUC.

6. Subsidio a la demanda

En materia urbano-territorial, el rol redistributivo del Estado se debe canalizar principalmente a través de subsidios a la demanda, de tal forma que sean los propios usuarios quienes decidan la localización y tipología de los bienes a adquirir. Propuesta específica:

- Estimular la compra de vivienda usada y otras soluciones que no impliquen subsidios a la oferta, como podrían ser los subsidios ocultos al suelo. Lo anterior debe seguir siendo gestionado por el MINVU.

7. Reconocimiento por parte del Estado de las externalidades positivas asociadas al patrimonio histórico y de su responsabilidad en el financiamiento para lograr su conservación.

Es un hecho que el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y urbano genera externalidades positivas para la sociedad y, en consecuencia, es necesario que ésta en su conjunto (representada por el Estado) asuma los costos de su decisión de conservar dicho patrimonio, tal como es la práctica internacional en estas materias. Propuestas específicas:

- Abordar y resolver el financiamiento asociado a la conservación de inmuebles y zonas patrimoniales, estableciendo aportes estatales directos e incentivos y mecanismos de compensación para los propietarios privados de dichos inmuebles con el fin de hacer posible su real conservación. Asimismo, se debe reestructurar el Consejo de Monumentos Nacionales, otorgándole capacidad técnica, ejecutiva y financiera. Finalmente, se deben establecer mecanismos efectivos de participación de la comunidad.

- Eliminar la dualidad que existe entre los inmuebles y zonas de conservación histórica, establecidas por la municipalidad en los planes reguladores, y los monumentos históricos y zonas típicas establecidas por el Consejo de Monumentos Nacionales.

Estas dos propuestas requieren de un cambio en la Ley de Monumentos Nacionales, con apoyo de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Educación y Hacienda. Por último,

- Abordar la problemática de la obsolescencia física y funcional del stock total edificado, independientemente de su valor cultural histórico arquitectónico o urbano, facilitando y flexibilizando el aprovechamiento del parque construido durante su vida útil.

Vivienda

1. Institucionalidad

Las propuestas de políticas públicas que se hagan en el ámbito de la vivienda dependen necesariamente del marco institucional en que se desarrolla la política habitacional. En la actualidad, el ente encargado de esta materia es el MINVU, que, además de ser responsable de la política habitacional, es parcialmente responsable del desarrollo urbano (en este campo se involucra también una serie de otras reparticiones).

Ahora bien, el insuficiente resultado del desarrollo urbano que pueden mostrar nuestras ciudades, junto al positivo abandono del MINVU de su antiguo rol de constructor de viviendas, hacen imprescindible una redefinición de las funciones de esta cartera.

Específicamente, el abandono de la contratación directa de viviendas y de su papel de prestamista redujo considerablemente las obligaciones de este ministerio, cuyo foco gradualmente se ha centrado en la asignación de subsidios y en el diseño y aplicación de los programas habitacionales. Cabe destacar que el abandono de la contratación directa de viviendas redujo considerablemente la negativa incidencia de la política habitacional en el desarrollo urbano, factor que, a su vez, facilita la deseable separación entre las funciones de planificación y las de ejecución de obras y viviendas.

Por otro lado, el pobre desarrollo urbano también es fruto de la intervención descoordinada de una multiplicidad de instituciones y organismos, quienes muchas veces persiguen objetivos distintos en función de intereses contrapuestos. En este sentido se requiere situar el desarrollo y gestión del territorio en su real nivel de importancia, con base en una política nacional, con una institucionalidad de mayor jerarquía y con una clara definición del rol del Estado.

Para solucionar tales falencias, en el MINVU deben crearse, en el más corto plazo y a modo de transición, dos subsecretarías independientes y de igual importancia: una de vivienda y otra de desarrollo urbano. La Subsecretaría de Vivienda debería abocarse al perfeccionamiento de los programas habitacionales y a una rápida y focalizada asignación de los subsidios. Además, debería velar por la rapidez en el pago de los mismos y por el cumplimiento de las garantías financieras que se otorguen a quienes obtengan dichos beneficios. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano debería definir políticas y criterios generales de planificación del territorio en sus distintos niveles (nacional, intercomunal y comunal), además de coordinar eficientemente las diversas instituciones que intervienen en la materia.

La medida de transición antes descrita sería la antesala de una reestructuración mayor que involucre también al MOP, en una reforma que busque aglutinar en una sola cartera la planificación integrada de la infraestructura, el transporte y el desarrollo de las ciudades. Sería al interior de este reestructurado ministerio donde debería integrarse la antes mencionada Subsecretaría de Desarrollo Urbano. Finalmente, el MINVU se transformaría en el Ministerio de Vivienda únicamente y mantendría su ámbito de acción, ahora acotado y restringido a la implementación y perfeccionamiento de la política habitacional, la que se manejaría coordinada con el resto de las políticas sociales.

2. Política habitacional

En la actualidad, la situación habitacional en Chile se percibe moderadamente alentadora, y será mejor en la medida en que se fortalezca el subsidio a la demanda como pilar fundamental de la política habitacional. Los requerimientos habitacionales de interés social, si bien significativos en número –600 mil en el año 2003, de acuerdo al Balance de la Vivienda (2005)–, son posibles de satisfacer en plazos relativamente cortos (siete años). Posteriormente, los recursos públicos destinados a esta área podrían orientarse, entre otros objetivos, a mejorar el entorno urbano y a remozar el parque habitacional deteriorado.

Con todo, el logro de lo anterior requiere la implementación de una serie de medidas prioritarias en los distintos segmentos habitacionales:

Vivienda asistencial

Se deben desarrollar los subsidios asistenciales dirigidos a grupos familiares en situación de extrema pobreza (sin capacidad de endeudamiento) como un programa finito, acotado en el tiempo. Para el logro de este objetivo se proponen las siguientes acciones:

- Perfeccionar el sistema de fondos concursables, mejorando sus mecanismos operativos, definiendo la función de los municipios y la del sector privado, en que este último debería abarcar la función inmobiliaria integral. La operatoria del programa debería asegurar la transparencia, eficiencia y accesibilidad en las licitaciones, entregando una clara y efectiva información a los usuarios, procurando una creciente focalización y evitando los subsidios ocultos. Todo lo anterior en aras de cubrir en un plazo acotado las carencias asistenciales de arrastre.
- Incorporar con mayor fuerza la compra de vivienda usada a través de subsidios a la demanda que no estén sesgados hacia viviendas nuevas.

Además, una vez satisfecho en un plazo acotado el stock de requerimientos habitacionales de carácter asistencial, la compra de vivienda usada debería convertirse en el programa protagónico para la solución de las carencias asistenciales que se generarán en el futuro, las que serán cada vez menos significativas en magnitud en la medida en que la economía siga creciendo.

- En el contexto de los actuales programas, particularmente el del fondo concursable, una mayor participación de las viviendas usadas se puede conseguir separando esta opción de los programas de vivienda nueva. De esta manera se lograría una real neutralidad entre una modalidad y otra, buscando que la compra de viviendas usadas paulatinamente sustituya a la construcción de viviendas asistenciales nuevas. Al igual que en el resto de los programas habitacionales, en el ámbito de la vivienda asistencial se debe avanzar hacia la entrega en tiempo real de los subsidios, particularmente de los destinados a la compra de viviendas usadas. En la medida en que ello contribuya a desarrollar poderosamente el mercado secundario de viviendas, y si el sistema se encontrara con limitaciones presupuestarias, podría pasarse a la modalidad de otorgamiento de subsidio mediante el certificado desmaterializado pagadero en cuotas que se aplica actualmente en el leasing habitacional.
- Aumentar significativamente la superficie construida y mejorar la habitabilidad e inserción urbana de las viviendas asistenciales nuevas, para asegurar que estas tengan una vigencia en el largo plazo como soluciones habitacionales aceptables y funcionales.

Vivienda subsidiada

En este ámbito se propone desarrollar los subsidios al bien urbano y los destinados a familias vulnerables pero con capacidad de ahorro (deciles III al VI), a través de un subsidio personal y portable a la demanda. Para el logro de este objetivo se propone:

- Perfeccionar el sistema de subsidio portable a la demanda, para lograr progresivamente

una mayor flexibilidad, hasta llegar a la meta no lejana de un subsidio único a la demanda en tiempo real. El sistema debería asegurar neutralidad tanto ante la oferta como ante la demanda, agilizándose la operatoria ministerial, crediticia, municipal y en los conservadores de bienes raíces.

- Consolidar el traspaso al sector privado de las funciones financieras, procurando disminuir paulatinamente el predominio del BancoEstado sobre las demás instituciones. Fomentar las líneas crediticias no bancarias (mutuarias y leasing) con el apoyo de una banca de segundo piso. El establecimiento de esta última es fundamental para el desarrollo de una industria inmobiliaria especializada en el servicio a los sectores de menores ingresos. Extender las garantías de acceso a crédito (hoy vigentes para la compra de viviendas con subsidio) a quienes adquieran una vivienda sin subsidio del mismo rango de precios.
- Extender a las ciudades regionales el subsidio al bien urbano, manteniéndolo como un subsidio personal y portable a la demanda.

Vivienda de mercado

En términos generales, lo señalado anteriormente presupone que las políticas públicas destinadas a resolver las carencias habitacionales deben estar orientadas a quienes se encuentren bajo un nivel de ingreso determinado. Lo anterior no implica que el Estado se abstenga de participar en la forma como las familias más favorecidas resuelvan su situación habitacional. En efecto, si bien el rol subsidiario del Estado debe estar acotado a aquellos sectores que carecen de ingresos suficientes, también es cierto que la autoridad juega un rol clave en la definición del marco regulatorio que delimita el quehacer netamente privado.

El Estado sí tiene una responsabilidad indelegable en cuanto a generar las condiciones que faciliten el acceso a la vivienda, incluso en el caso de quienes cuenten con ingresos superiores a un determinado

umbral. Además, se debe tener presente que mientras más crezca la economía, mayor será el número de familias en el segmento no subsidiado.

En este caso, la acción del Estado debe concentrarse en eliminar regulaciones innecesarias y perfeccionar las inadecuadas. Con especial énfasis debe apuntarse a un desarrollo urbano-territorial moderno, en que el Estado abandone el rol inmobiliario y regule con agilidad la incorporación de suelo. Más aún, lo anterior debe abordarse desde una perspectiva integradora entre el desarrollo habitacional, el desarrollo urbano-territorial y la provisión de infraestructura de uso público.

Se debe profundizar también en el desarrollo del mercado financiero habitacional, promoviendo la implementación de medidas que destraben el flujo del ahorro hacia proyectos de inversión, en el entendido que la vivienda es la principal inversión de la mayoría de los hogares chilenos. Se deben considerar también medidas que faciliten la participación de inversionistas institucionales en el financiamiento de la inversión habitacional tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. Se propone permitir la compra de bienes raíces habitacionales por parte de las compañías de seguros de vida para su posterior incorporación al mercado del arriendo.

Finalmente, clave en el desarrollo del mercado inmobiliario es racionalizar la burocracia anidada en algunas reparticiones del Ejecutivo, en municipios y en los conservadores de bienes raíces. Los intentos en este plano han sido pocos y sus resultados insatisfactorios.

Propuestas para el desarrollo empresarial del sector construcción

Medio ambiente

Hoy en día la responsabilidad en el cuidado del medio ambiente y la relación con la comunidad son temas que deben abordarse no sólo a nivel de país sino que se deben incorporar en la gestión de toda actividad o proyecto. Por tanto, el desafío no es menor: lograr una relación con el entorno armónica con el desarrollo económico, lo cual implica un importante esfuerzo tanto por parte del sector privado como del gobierno.

En Chile, la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama) es responsable de las políticas y normas ambientales, las que, dado su carácter transversal, son revisadas, sancionadas y evaluadas por un Consejo de Ministros. A su vez, la Conama es responsable de que funcione en plenitud el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Los organismos sectoriales, por su parte, tienen a su cargo las políticas y normas sectoriales (no ambientales) y la fiscalización sectorial.

En esta materia, la opinión de la CChC es que, junto a un necesario cambio en la institucionalidad ambiental, es necesario que el sector privado incorpore la gestión ambiental en los proyectos, manteniendo una actitud proactiva más allá de lo que exige la normativa e incorporando a la ciudadanía en la toma de decisiones que la afectan. Asimismo, es necesario promover un marco regulatorio que incorpore instrumentos económicos o de mercado con la finalidad de alcanzar los

objetivos de un modo más eficiente que con las regulaciones directas. Con lo anterior se obtendrían ventajas al invertir hoy en medio ambiente superando lo que indican las evaluaciones técnico-económicas hechas en un horizonte de corto plazo. En este contexto, especial atención tienen el sistema de etiquetado o sello ambiental, los sistemas de emisiones transables, los subsidios y las exenciones tributarias, entre otros.

En cuanto a la **Agenda Ambiental 2006-2010** la CChC propone:

1. Desarrollar metas ambientales claras y objetivas respecto del país que queremos, cuánto se quiere proteger, qué estándares de calidad se quieren alcanzar, etc.
2. Lograr a la certeza jurídica. Este punto es esencial para que el sistema funcione, sea confiable y también compatible con el desarrollo económico del país. En particular, se deben corregir aquellas indefiniciones o vacíos que inducen a la discrecionalidad y a la unilateralidad en los cambios de resoluciones, así como también precisar las compensaciones en temas que vayan más allá de lo ambiental.
3. Modificar la Ley de Bases del Medio Ambiente:
   - Promover un marco regulatorio que incorpore instrumentos económicos o de mercado. Los instrumentos económicos no sólo deben usarse en zonas latentes y saturadas, sino también en aquellas que en la actualidad no presentan problemas.
   - Creación del instrumento "seguro ambiental" como contraparte del SEIA, de modo que proyectos que tengan seguros adecuados sean aprobados de manera más automática.
   - Eliminar el concepto de principio precautorio, ya que sólo tiene validez el principio preventivo.
4. Cambiar el rango de la institucionalidad ambiental. Las dos alternativas que se han estudiado para ello son:

- Darle rango de ministerio a Conama. Esta opción, que es la que ha planteado el nuevo gobierno, tiene la ventaja del liderazgo ministerial en los temas ambientales frente al Consejo de Ministros y la mayor responsabilidad política de Conama. Sin embargo, el hecho de darle rango ministerial a Conama presenta varias desventajas, las que, en caso de que efectivamente se materializara esta opción, deben considerarse para su diseño. En primer lugar, se perdería el rol de coordinador del Ministro Secretario de la Presidencia y se privilegiarpia el rol de liderazgo del Ministro de Conama, el cual eventualmente podría centrarse más en lo político, afectando o interfiriendo en su rol técnico. También perdería fuerza el Consejo de Ministros frente al Gabinete, con lo cual la condición de transversalidad de materias ya no sería tal y probablemente el cuidado del medio ambiente pasaría a ser el objetivo central del ministerio y no el desarrollo sustentable. En opinión de la CChC, medio ambiente y desarrollo deben estar presentes, ambos a la vez.

- Subsecretaría Ambiental o de Desarrollo Sustentable asociada al Ministerio de Economía. Alternativamente a la creación de un Ministerio de Medio Ambiente se propone la creación de una subsecretaría. Esta institucionalidad, que es la que ha propiciado la CChC, busca mantener la transversalidad de materias que hoy en día se da con el Consejo de Ministros. Para ello es fundamental mantener la autonomía del Consejo Consultivo, así como crear la Superintendencia Ambiental para que la fiscalización sea la adecuada y se coordinen los distintos fiscalizadores. El objetivo último de esta subsecretaría debe ser el desarrollo sustentable, no la protección *per se*, para lo cual se requiere vincular en todo momento medio ambiente y desarrollo.

5. Desarrollar una nueva legislación relativa al cierre de faenas y pasivos ambientales, regulando especialmente el accionar del Estado, el cual es muy deficitario en estas materias.

6. Implementar efectivamente la ventanilla única. En este contexto, se deben eliminar aquellos trámites que se duplican y coordinar los distintos servicios. Un aspecto esencial

al respecto es la competencia de los servicios, de modo que cuenten con personal capacitado para ejercer las labores tanto de autorización como de fiscalización de los proyectos.

7. Limitar el ordenamiento urbano-territorial ejercido por la institucionalidad ambiental a la calificación ambiental de los instrumentos de planificación territorial en sus distintos ámbitos (regional, intercomunal y comunal).

La pequeña y la mediana empresa

En Chile y en el mundo las relaciones de trabajo se han vuelto más complejas. A la conocida relación entre el empleador y el trabajador se ha sumado la figura de un tercero: el denominado contratista o subcontratista. En este ámbito, la CChC ha detectado una serie de falencias:

- Mínimo nivel de desarrollo empresarial moderno.
- Alto riesgo financiero.
- Complejidad en el acceso al crédito.
- Escaso uso de tecnología de gestión.
- Baja calificación técnica del personal.
- Personal técnico no certificado en competencias laborales.

Para abordar estas falencias y lograr un mejor desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la CChC propicia las siguientes ideas:

A corto plazo:

1. Ampliar los criterios de asignación de recursos públicos tendientes a capacitar y mejorar el sistema de gestión de las empresas, centrándose no sólo en las empresas productivas y exportadoras, sino que también en aquellas que prestan servicios a estas empresas.

2. Potenciar el Fondo de Garantías para pequeños empresarios (Fogape).

3. Ampliar el beneficio SENCE, que actualmente tiene un piso de 9 UTM, y subir el porcentaje del valor de la planilla, que actualmente es de 1%.

A mediano plazo:

4. Modernización de la gestión pública. El objetivo es racionalizar y mejorar la relación entre el sector público y las PYME, en particular, en el proceso de creación, operación y cierre de empresas. Para ello es preciso eliminar las barreras en el otorgamiento de garantías.

5. Promover la industria de capital de riesgo como fuente de financiamiento para el desarrollo de las PYME, potenciando la existencia de un mayor número de operadores en el sistema financiero y acelerando la promulgación de la ley referente a sociedades de garantías recíprocas (SGR). Las SGR ayudarían a mejorar la competitividad del mercado financiero, bajarían los costos de transferencia de garantías y se lograría un mercado financiero más competitivo, entre otros muchos beneficios.

6. Reducir el costo de traslado de las garantías crediticias entre diferentes acreedores (impuesto de timbres y estampillas).

7. Eliminar o diferenciar la tasa máxima convencional según el monto y el tipo de producto financiero.

A largo plazo:

8. Profundizar el mercado de financiamiento.

9. Desarrollar mecanismos de descentralización en la toma de decisiones y cambios en las funciones públicas a nivel regional que posibiliten una mayor capacidad de gestión y participación local en el accionar de la región, tomando en cuenta sus necesidades directas e indirectas y aprovechando sus características particulares.

Internacionalización

Las empresas nacionales deben enfrentar una fuerte competencia en países como Perú, Argentina, Uruguay, Colombia y Bolivia, donde participan firmas internacionales que actúan a través de sus filiales locales. En el área de infraestructura, la mayoría de las firmas competidoras está representada por empresas internacionales, tanto de Estados Unidos como de Europa y Canadá, pero también de América Latina, especialmente Brasil y Colombia.

Su mayor precio lo compensan con el carácter de firmas "bancables", es decir, aceptables y confiables para la banca internacional, aspecto que la mayoría de las empresas chilenas están en vías de solucionar, a través de la certificación por organizaciones internacionales de la calidad de los servicios que prestan y según procedimientos y normas también internacionales, como ISO 9000.

Para desarrollarse en este escenario altamente competitivo, las empresas nacionales deben superar una serie de dificultades, por lo que se propone:

1. Generar sistemas de financiamiento para cubrir garantías de diversos tipos ("Seriedad de Oferta", "Buen uso del Anticipo", etc.), que aseguren el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, así como otras exigidas por los factores de inseguridad que se incorporan en cualquier transacción internacional. Estas garantías requieren que el banco local que las avala tenga corresponsales en el país del importador que, en definitiva, las emitan.

   En Chile, existe la posibilidad de obtener financiamiento, pero los bancos muestran cautela frente al negocio de los servicios, principalmente por la intangibilidad que les es propia, la baja cantidad de activos fijos de las empresas chilenas y la escasa experiencia de las instituciones financieras. Los créditos a los importadores extranjeros, que podrían otorgarse con fondos de Corfo, tampoco se concretan, como sería dable

esperar, por su escasa competitividad debida a los mecanismos existentes.

Las rigideces en las exigencias de garantías por parte de los bancos chilenos hacen más atractivas otras alternativas de financiamiento ofrecidas internacionalmente. Esto motiva al importador extranjero a aproximarse a otros países y termina contratando el servicio en aquel donde consigue el financiamiento.

2. Crear sistemas de seguros de largo plazo, que operen principalmente como sustitutos de las garantías y que son para cubrir posibles responsabilidades civiles y profesionales y para contar con garantías bancarias de fiel cumplimiento de contratos.

Lo anterior es necesario, porque son escasos los seguros para paliar los riesgos comerciales y políticos inherentes a estas exportaciones (por ejemplo, cambiarios), lo cual podría llevar a la quiebra a las empresas si no existen los resguardos necesarios. Esta escasez de instrumentos desalienta a muchas firmas interesadas en incursionar en mercados externos, las que, en ausencia de esquemas de seguros atractivos, optan por mantenerse dentro de los límites del mercado local.

Asimismo, cuando estos instrumentos están disponibles, los costos los hacen prácticamente inaccesibles para la mayoría de las empresas exportadoras. De allí la necesidad de apoyo gubernamental (creando un seguro país, por ejemplo) y de asociaciones privadas para incrementar los productos financieros en este campo a costos satisfactorios.

Las empresas exportadoras de servicios nacionales han tenido problemas para acceder a estos instrumentos, tanto por los elevados requisitos que se exigen como por la ausencia de las herramientas que se ajusten a las necesidades que plantean los proyectos desarrollados por estas empresas.

3. Promover sistemas de capital de riesgo como, por ejemplo, la elaboración de propuestas de provisión de proyectos llave en mano, que permitan empaquetar bienes, servicios, tecnologías e insumos chilenos. Asimismo, se requiere financiamiento a fondo perdido

para la realización de estudios de factibilidad de proyectos que, al concretarse, fomenten el uso de insumos nacionales.

Con relación a la búsqueda de fuentes de financiamiento de capital de riesgo alternativas a Corfo, la razón fundamental que se ha dado para explicar la ausencia de las mismas es que estos proyectos suponen agentes interesados en una recuperación de su inversión a corto plazo, lo que se traduce en una limitación de los proyectos que podrían acceder a estos sistemas.

Sin embargo, sería interesante desarrollar fórmulas que permitan intervenir en proyectos de riesgo, especialmente buscando las modalidades de financiamiento y eventuales relaciones asociativas entre los agentes que permitan satisfacer, en mayor medida, las expectativas y necesidades de todos los involucrados.

4. Eliminar la doble cotización previsional que se deriva de las obligaciones que la legislación laboral y previsional chilena impone a las empresas exportadoras de servicios que deben trasladar profesionales al país importador. En esos casos, las empresas se ven obligadas a cotizar, aun cuando estos empleados estén sujetos a la legislación laboral y previsional local.

La doble cotización previsional tiene varios efectos sobre los exportadores de servicios nacionales, tales como pérdida de competitividad, verse forzados a limitar los viajes de profesionales a períodos relativamente cortos o la necesidad de crear filiales en el extranjero.

5. Adecuar la calificación aduanera de la exportación de los servicios de ingeniería y construcción para facilitar que las actividades de los proyectos internacionales logren ser catalogadas como exportación y puedan, en consecuencia, beneficiarse de los instrumentos de fomento exportador, tales como la devolución del IVA exportador y de gravámenes aduaneros de los insumos importados. Actualmente lo anterior está limitado por normativas aduaneras excesivamente restrictivas.

En este sentido, se produce una importante distorsión entre los criterios adoptados por la suscripción y puesta en vigencia del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Chile, por un lado, y las disposiciones establecidas por el Servicio Nacional de Aduanas, por otro lado.

Es así como el comercio internacional de servicios, y por ende una exportación de servicios, se produce en general, según el GATS y los TLC, cuando se realiza una transacción comercial de servicios entre un residente y un no residente de un país, independientemente del lugar geográfico donde se lleve a cabo esa transacción. En cambio, el criterio del Servicio Nacional de Aduanas para calificar una exportación de servicios se fundamenta principalmente en aspectos territoriales, limitando la actividad y provocando una situación de incertidumbre entre los exportadores.

En principio, y de acuerdo con la experiencia de los miembros de la Comisión de Exportación de Servicios de la CChC; las actividades no se circunscriben a un lugar geográfico específico. Por el contrario, los servicios nacionales de ingeniería y construcción de mayor potencial se realizan una parte en el origen, es decir, en Chile, y otra no menos importante en el país importador.

6. Mejorar el sistema de acreditación de la tributación internacional, para evitar la doble tributación, tanto unilateral como convenida. Para ello se requiere facilitar la demostración, ante el SII, del pago de los impuestos en el exterior. Actualmente la Ley de la Renta establece que el SII puede designar auditores del sector público o privado para verificar la efectividad de los pagos o retención de impuestos en el extranjero, lo cual no se ha llevado a cabo hasta la fecha.

El acceso a las fuentes de capital

El dinamismo que ha tenido en años recientes la economía chilena y el significativo repunte de la inversión constituyen una gran oportunidad para el sector construcción y, a la vez, un importante desafío, para lo cual se requiere:

1. Contar con un mercado de capitales que facilite el financiamiento de la construcción, que otorgue liquidez y dinamismo, para que así este sector pueda adaptarse a una demanda cada vez mayor y más exigente. Esta demanda, por su parte, también requiere de un mercado de capitales profundo y sin trabas, que permita el desarrollo no sólo de proyectos de inversión productivos, sino también que fomente y potencie la inversión inmobiliaria.
2. Continuar con el esfuerzo de perfeccionar la legislación que regula el mercado de capitales, particularmente en aquellos puntos que hoy en día entraban el desarrollo de la industria de capital de riesgo, como lo es el impuesto a las ganancias de capital.
3. Profundizar la participación del sector financiero no bancario, toda vez que las empresas ligadas a la construcción cuentan con instrumentos del mercado de valores que han sido muy poco explotados. En este sentido, la apertura en bolsa no sólo promueve una nueva vía de financiamiento, sino que también provee de información al mercado que a la larga reduce el costo de financiamiento.
4. Propiciar la existencia de un mayor número de operadores en la banca, lo que contribuiría a un mayor grado de competencia, con lo cual aumentaría la probabilidad que un determinado financista asuma mayores riesgos, especialmente en el caso de las empresas inmobiliarias, muy sensibles al ciclo económico.

5. Ampliar el instrumental con que cuenta el Estado para el desarrollo de nuevos proyectos de concesión. Lo anterior especialmente se requiere en las concesiones no tradicionales, como la concesión de infraestructura educacional y hospitalaria. Por ejemplo, la introducción de períodos intermedios de desarrollo en el contrato de concesión, con posibilidad por parte del Estado y de los concesionarios de poner término en forma no traumática al contrato, debería permitir acometer proyectos cada vez más ambiciosos y licitarlos con un menor grado de desarrollo de la ingeniería. En lo que se refiere a la estructuración financiera, el soporte podría venir de una garantía directa del fisco, por ejemplo, con subsidios directos que permitan hacer económicamente viables proyectos más riesgosos. Todo lo anterior no implica que el Estado deba asumir más riesgos, sino que debe generar modelos de negocio que optimicen la distribución de los mismos, y que estos sean asumidos por aquel que esté mejor preparado para administrarlos.

La relación mandante-contratistas

Actualmente, y como forma de afrontar las nuevas exigencias del mercado y de los mandantes, existen diferentes tipos de asociaciones en la construcción. El más típico ejemplo se da entre empresas constructoras que deciden enfrentar en conjunto un proyecto, porque poseen especialidades complementarias dentro del mismo rubro, unido probablemente a una cercanía o complementariedad geográfica. Esto es, se unen como forma de enfrentar la ejecución de grandes y complejas obras, proyectadas como "unidad", que imponen exigencias que generalmente no pueden cumplirse por un solo constructor, de manera de realizarlas bajo una operación coordinada mediante un vínculo contractual entre sí y una organización común.

Sin embargo, las alternativas formales de asociación horizontal que hoy en día pueden elegir las empresas del sector construcción conllevan una serie de costos que se relacionan principalmente con la constitución y, especialmente, con la disolución de ellas. Ello es así por cuanto las empresas, para enfrentar las exigencias del gran mandante, deben establecer una nueva personalidad jurídica, de carácter permanente, en vez de realizar una unión transitoria con miras exclusivas a cumplir con el objetivo propuesto. Por ello se propone:

1. Legislar la figura que habitualmente se denomina "consorcio", como una opción de organización transitoria en el tiempo que tenga como objetivo fundamental que dos o más empresas aúnen sus efectos respecto de un proyecto determinado, asumiendo los riesgos que este involucre y compartiendo los beneficios que se esperan obtener. Al respecto, es importante destacar que se deben regular sólo los aspectos fundamentales de las relaciones (derechos y obligaciones) entre las partes del consorcio, privilegiando la autonomía de la voluntad.

   La regularización de la figura jurídica de los consorcios permitiría, además de la ejecución óptima y eficiente de las megaedificaciones, potenciar el traspaso de información y aumentar la confianza entre las partes involucradas, lo cual lograría aumentar el poder de negociación de los contratistas con los grandes mandantes, al alcanzar una distribución adecuada de los riesgos de todos los actores involucrados.

2. Propiciar que el mandante público, ministerio o empresa autónoma del Estado, escoja una modalidad contractual adecuada. Para ello debe considerar tanto las características del proyecto a realizar como el tiempo para llevarlo a cabo.

   Por ejemplo, si la ingeniería y el diseño del proyecto están completamente predefinidos por el mandante, convendría la firma de un contrato de suma alzada, ya que en este caso el riesgo de que el contratista deba enfrentar el costo de un imprevisto es menor. Por otra parte, los contratos por precio unitario son más convenientes cuando la ingeniería y el

diseño están avanzados para el contratista, pero eventualmente no terminados, pues ahí es posible compartir los costos de los contratiempos entre todos los diferentes actores involucrados en la faena. Otro ejemplo de contrato es el denominado EPC *(Engineering, Procurement and Construction)*, en donde existe un trabajo previo por parte el mandante, pero sólo en el sentido que él procura entregar a los postulantes a la licitación del contrato de una obra los *inputs* necesarios para que se interesen en participar.

En conclusión, al escoger una modalidad contractual que regule la relación entre el mandante y el contratista de un gran proyecto es imprescindible que en ella no se traspasen todos los riesgos a sólo una de las partes. Más bien el acuerdo debe ser explícito en cuanto a responsabilidades, *timing* de entrega según corresponda a cada uno de los actores involucrados, sobre quién asume los costos de eventuales imprevistos, y cuándo corresponde el cobro de multas.

3. Contar con un sistema ágil para solucionar las discrepancias. En este sentido parece óptimo que los contratos entre mandante y contratista de una obra consideren la instancia de un árbitro arbitrador que evite, en la medida de lo posible, que las partes en conflicto deban acudir a los tribunales de justicia, lo cual conlleva un costo monetario y un costo adicional para la faena por el tiempo destinado a zanjar el conflicto.

Por otro lado, en caso de imprevistos en las obras por los que el mandante debe responder (por ejemplo, situaciones no consideradas previamente en el diseño), generalmente éste no efectúa el correspondiente pago al contratista al momento de la ocurrencia del problema, sino que arbitrariamente puede decidir retrasar la retribución respectiva para cuando el proyecto esté terminado. En ese momento el contratista ve disminuido fuertemente el poder de negociación, lo cual le impide recuperar con rapidez el sobrecosto en que incurrió. Este tipo de obstáculos en la relación mandante y contratista de un proyecto sería fácil de resolver si el contrato explicitara previamente la figura de un árbitro arbitrador.

4. Incorporar un seguro que permita cubrir cambios en el precio de los insumos. Dentro de los imprevistos que pueden ocurrir con posterioridad a la firma del acuerdo entre los actores involucrados en un proyecto, y que generalmente no se consideraron de manera anticipada en el contrato, están los posibles cambios en el precio de los insumos, riesgo que, de ocurrir, deben asumirlo completamente las empresas contratistas. Para evitar estos conflictos, se propone la incorporación de un seguro que permita cubrir este tipo de eventualidades, logrando así que la distribución del riesgo sea más igualitaria entre las partes.

Visión Estratégica del Sector Construcción

2006-2010

Cámara Chilena de la Construcción
Marchant Pereira Nº 10, Piso 3
Providencia, Santiago.
Tel. (56-2) 376 3300 / Fax (56-2) 371 3430
www.camaraconstruccion.cl

Visión Estratégica del Sector Construcción

2006-2010

Cámara Chilena de la Construcción
Marchant Pereira Nº 10, Piso 3
Providencia, Santiago.
Tel. (56-2) 376 3300 / Fax (56-2) 371 3430
www.camaraconstruccion.cl