



## Proyecto de Ley que Crea y Regula el Registro Nacional de Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)

*Este proyecto de ley presenta problemas muy graves que afectan principalmente a los beneficiarios de la vivienda asistencial ya que: 1) separa la función de gestión inmobiliaria de la de construcción misma de los proyectos de vivienda social, lo que amplifica el problema que tiene hoy el Fondo Solidario en cuanto al debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo para proteger al adquirente de la vivienda asistencial; 2) discrimina a favor de los municipios, incentivando a que sean fundamentalmente éstos los que cumplan la función de EGIS, a pesar de haber demostrado históricamente no ser entidades idóneas para tal desempeño y 3) afecta no sólo a la vivienda asistencial, sino que también a la vivienda subsidiada de postulación colectiva, programa que es reconocido como exitoso tanto por el sector privado como por el MINVU. Lo anterior deja en evidencia que el proyecto de ley se contradice con la nueva "Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social", ya que atenta contra la calidad de la vivienda social, objetivo medular de esta nueva política habitacional, e imposibilita su implementación al dejar fuera del sistema a las empresas inmobiliarias y traspasar indirectamente esta labor a los municipios.*

### 1. Introducción



Con fecha 6 de junio de 2006 ingresó a tramitación legislativa en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que crea y regula el Registro Nacional de Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desde el año 2005 ha insistido en regular a las EGIS mediante la incorporación de disposiciones en algunos cuerpos reglamentarios. Sin embargo, tomando en consideración el fallo del Tribunal Constitucional en que, a propósito de la regulación de la actividad de los revisores independientes de obras de edificación, señaló que algunas materias de los registros no pueden regularse a través de un reglamento, sino que son materias de ley, el MINVU presenta este proyecto de ley que regula a las EGIS.

Es importante señalar que anterior a la discusión de este proyecto de ley en particular está la discusión de la validez de la existencia de las EGIS como entidades capaces de dar real solución a los problemas de la vivienda asistencial. Se tienen grandes aprensiones al respecto. La raíz del problema estaría en el sistema de postulación colectiva que es la razón de ser de las EGIS. Este sistema correspondería fundamentalmente a uno de subsidio a la oferta y no a la demanda, con todos los problemas que esto conlleva. No obstante, es necesario referirse a este proyecto de ley en particular, aun teniendo presente que no resuelve los problemas de fondo de la vivienda asistencial, los cuales se derivan en parte importante de la postulación colectiva al subsidio para este tipo de viviendas.

Si bien es cierto que en el mensaje del proyecto de ley el MINVU reconoce y valora la participación del sector privado en la política habitacional, no sólo en la construcción de viviendas sino que también en el apoyo a los procesos de postulación, obtención y ejecución de las soluciones habitacionales, el proyecto destruye parte importante de la esencia del rol inmobiliario asociado a la postulación colectiva a subsidios habitacionales, al separar completamente la gestión inmobiliaria de la construcción de este tipo de proyectos, ya que el proyecto de ley inhabilita a las empresas constructoras para ser también la EGIS del proyecto habitacional o incluso a participar en proyectos de grupos organizados por EGIS que estén relacionados en algún grado con ellos.

Se desconocería, así, el hecho de que la integración de estas funciones es parte de la naturaleza de la actividad inmobiliaria y reflejo de un comportamiento competitivo que busca el aprovechamiento de economías de ámbito y de escala, para poder hacer sustentable la actividad. De hecho, en el mercado privado de la vivienda, el cual es ampliamente reconocido como muy competitivo, estas funciones se encuentran frecuentemente integradas.

Lo anterior implicará el abandono de esta actividad por parte de la mayoría de las entidades que hoy la realizan con éxito y tendrá como consecuencia el traspaso casi completo de la gestión inmobiliaria de los proyectos a otras entidades, como los municipios, que no han demostrado ser idóneos para realizar esta actividad, porque el proyecto de ley discrimina a favor de los municipios, al no exigirles, como al resto de las entidades, inscribirse en el registro y cumplir con todos los requisitos establecidos por éste. Es decir, volverá el Estado, esta vez a través de los municipios, a ser el desarrollador inmobiliario y las empresas privadas serán en su gran mayoría sólo contratistas que realicen la construcción.

Esto va totalmente en contra de la idea de un Estado subsidiario y de la política de subsidio a la demanda que ha impulsado y mantenido el MINVU, por la cual el Estado deja a los privados la gestión inmobiliaria de la vivienda social.

También imposibilita la implementación de la nueva “Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social”, que presentó recientemente la Ministra de Vivienda y Urbanismo, al dejar fuera del sistema a empresas inmobiliarias que cuentan con gran experiencia y resultados positivos en sus desarrollos. Peor aún, este proyecto de ley atenta contra el objetivo medular de la nueva Política Habitacional, que se refiere a poner énfasis en la calidad de las viviendas sociales, ya que amplifica el problema actual, en el caso de la vivienda asistencial, respecto al debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo que garantiza la calidad de las viviendas, toda vez que el procedimiento de ejecución del programa de “Fondos Concursables” que utiliza a estas EGIS desvincula la propiedad del terreno de éstas y obliga a los postulantes a una supuesta compra colectiva de éste, desapareciendo la figura de “propietario primer vendedor” del inmueble y debilitándose así el sistema de responsabilidades que consagró la denominada Ley de la Calidad de la Construcción.

Lo anterior perjudicará directamente a los más pobres, que son los beneficiarios de las viviendas asistenciales, e incluso a la clase media al afectar también a la vivienda subsidiada a través del DS 40.<sup>1</sup>

## 2. Análisis del proyecto de ley

En el Recuadro 1 se hace una breve descripción del proyecto de ley en análisis.

<sup>1</sup> Decreto Supremo 40 reglamenta el sistema de subsidio habitacional.

### Recuadro 1: Breve descripción del proyecto de ley

El proyecto define a las EGIS señalando que “son personas jurídicas que organizan a las personas que postulan en forma colectiva a alguno de los subsidios habitacionales otorgados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en adelante MINVU, y los organismos que a través de él dependen o se relacionan con el Presidente de la República. Prestan, también, la asesoría necesaria para que estas personas obtengan las respectivas soluciones habitacionales, cumpliendo con lo dispuesto en los Reglamentos correspondientes”.

Se establece que la Dirección del Registro de EGIS estará a cargo del MINVU, quien lo administrará desconcentradamente a través de las respectivas Seremi.

Para inscribirse en el registro y permanecer en él se exige que el objeto social incluya la gestión de proyectos habitacionales y no estar afecto a alguna inhabilidad o incompatibilidad de las que establece el proyecto.

El registro se dividirá en cinco categorías, según experiencia y capacidad económica.

Se señalan, entre otras, las siguientes inhabilidades: carecer de uno o más locales destinados a atender público en las regiones en que se desempeñe; tener entre sus empleados, socios, directores, administradores o representantes a personas naturales que sean funcionarios en el sector vivienda; registrar documentos protestados en el sistema financiero que no hubieren sido debidamente aclarados; o haber sido eliminado de otro registro que lleve el MINVU.

En materia de incompatibilidades se establece que las EGIS no podrán actuar como tales en la postulación a subsidios del Estado para aquellos proyectos en que tengan conflictos de interés, entendiéndose que existirán tales conflictos en el caso de proyectos en que los socios, directores, administradores y/o representantes de la entidad actúen, además, en su calidad de constructores del proyecto respectivo o se vinculen legal o económicamente con la empresa que ejecutará la construcción de las viviendas. Tampoco podrá la entidad actuar como tal si ésta participa como empresa constructora de algún otro proyecto habitacional seleccionado en la misma región, a través de alguno de los programas habitacionales del MINVU. Estos conflictos de interés referidos a socios, directores, administradores o representantes de EGIS se extienden de igual manera a las personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, respecto de los socios, directores, administradores o representantes.

El proyecto contempla un mecanismo para calificar el desempeño de las EGIS mediante procedimientos previstos en el Reglamento que se dicte para tal efecto, conformándose tres listas de calificación: de excelencia, aceptable y reprobable, que darán lugar a un ranking que será publicitado.

Se establecen las infracciones en que pueden incurrir las EGIS y las correspondientes sanciones que se aplicarán en cada caso, atendida la gravedad de la infracción. Asimismo, se contemplan las normas que regulan el procedimiento a través del cual se impondrán las sanciones.

El órgano competente para establecer los hechos que configuran una infracción y la correspondiente sanción será la Seremi respectiva.

La resolución de la Seremi será apelable ante la Comisión de Apelaciones del Registro.

El plazo de prescripción para el ejercicio de las acciones derivadas de las infracciones será de dos años contados desde la fecha en que se cometió la infracción.

Tanto los municipios como los SERVIU podrán actuar como EGIS sin que se exija su inscripción en el registro.

Finalmente, se establece que los contratos celebrados entre las EGIS y quienes postulan a subsidios habitacionales quedarán sujetos a la aplicación de la Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores.

Si bien hay una serie de aprensiones de carácter legal respecto de éste, las que se detallan en el Recuadro 2, es el fondo mismo del proyecto el que carece de sentido y genera una serie de problemas que entran el sistema de subsidio colectivo, tanto

para vivienda asistencial a través del Fondo Solidario de Vivienda (Fondo Concursable), como para la vivienda subsidiada al amparo del DS 40, perjudicando a los beneficiarios de ambos programas, como se analiza a continuación.

#### Recuadro 2: Aprensiones de carácter legal respecto del proyecto de ley

Se establece que sólo podrán inscribirse en el Registro de las EGIS las personas jurídicas de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, cuyo objeto social incluya la gestión de proyectos habitacionales y que no estén afectas a alguna inhabilidad o incompatibilidad.

1. Estimamos que hay imprecisión, por cuanto lo anteriormente señalado sólo es aplicable a las sociedades, pero no a las personas jurídicas de derecho público, las que no tienen objeto social.
2. De acuerdo al artículo 7º de la Constitución Política, los órganos del Estado actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Por consiguiente, para que los municipios puedan actuar como EGIS es menester que su ley orgánica expresamente lo establezca.
3. Conforme al principio de subsidiariedad del Estado, consagrado en el artículo 19 N° 21 inciso segundo de nuestra Constitución, para que el Estado y sus organismos puedan desarrollar actividades empresariales o participar en ellas requieren de una ley de quórum calificado que lo autorice. Por consiguiente, para que personas jurídicas de derecho público puedan ejercer la actividad empresarial de gestión inmobiliaria es necesario que sean autorizadas por una ley de quórum calificado.
4. El artículo 6º del proyecto establece que “Las EGIS no podrán actuar como tales en la postulación a subsidios del Estado para aquellos proyectos en que tengan conflictos de interés. Se entenderá que existen tales conflictos tratándose de proyectos en que **los socios, directores, administradores y/o representantes de la entidad actúen, además, en calidad de constructores del proyecto respectivo** o se vinculen legal o económicamente con la empresa que ejecutará la construcción de las viviendas. **Tampoco podrá la entidad actuar como tal si ésta participa como empresa constructora de algún otro proyecto habitacional seleccionado, en la misma región**, a través de alguno de los Programas Habitacionales del MINVU.”

Sobre el particular es posible puntualizar que lo anteriormente señalado contraviene lo dispuesto en el artículo 19 N°21 de nuestra Carta Fundamental, que consagra el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas que la regulen. En efecto, se está impidiendo que las EGIS actúen como tales en proyectos en que sus socios, directores, administradores y/o representantes actúen, además, en calidad de constructores del proyecto respectivo o se vinculen legal o económicamente con la empresa que ejecutará la construcción de las viviendas, así como cuando la EGIS participa

### continuación Recuadro 2

como empresa constructora de algún otro proyecto habitacional seleccionado en la misma región, a través de alguno de los programas habitacionales del MINVU.

El impedimento antes descrito no tiene justificación y, por consiguiente, no es procedente una restricción de esta naturaleza. Bastaría con establecer sanciones por actividades que afecten a la transparencia.

Asimismo, se vulnera el derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, consagrado en el artículo 19 N° 22 de la Constitución Política. En este caso se está discriminando entre EGIS que estén relacionadas legal o económicamente con empresas constructoras y aquellas que no estén en esta situación, sin que exista una causa legal que justifique esta discriminación. Por el contrario, la práctica indica que se genera un círculo virtuoso cuando la EGIS está vinculada con la empresa constructora, por cuanto, el éxito de la gestión implicará el éxito en la “venta” de las unidades de vivienda que conforman el proyecto.

### 2.1. ¿Cuál es el fundamento de fondo del proyecto de ley?

Con este proyecto de ley se pretende lograr una adecuada fiscalización de las EGIS, como una manera de proteger a los postulantes a subsidio colectivo y lograr así un adecuado funcionamiento de los programas de vivienda social de postulación colectiva, particularmente del Fondo Concursable.

Aunque no se plantea expresamente en el proyecto de ley, se argumenta que existiría asimetría en la información en el mercado de la vivienda asistencial, en el sentido de que sus beneficiarios no contarían con la preparación ni información necesarias y por lo tanto podrían ser objeto de abusos, por parte de las entidades involucradas, en algún punto del proceso de provisión de la vivienda.<sup>2</sup> Como una manera de resolver este problema de asimetría de información nace la idea de fiscalizar el actuar de estas entidades.

<sup>2</sup> Para efectos de este documento entenderemos como proceso de provisión de la vivienda todas las acciones relacionadas para concretar la posesión de una vivienda por parte de una familia (postulación al subsidio, proyecto habitacional, ejecución de obras, etc.).

Para lograr esta adecuada fiscalización el proyecto de ley propone fundamentalmente lo siguiente:

- 1. La creación de un registro que establece los requisitos que deben cumplir las entidades para poder constituirse como EGIS**, los que dicen relación con la inclusión en su objeto social de la gestión de proyectos habitacionales, la experiencia y la capacidad económica de las entidades. Se exime a los SERVIU y a los municipios que actúen como EGIS de la obligación de inscribirse en este registro.
- 2. La constitución de un mecanismo para calificar el desempeño de las EGIS** que dará lugar a la elaboración de un ranking que será publicitado y la determinación, además, de infracciones y sanciones.
- 3. La separación de las funciones de gestión inmobiliaria de la de construcción misma de los proyectos de vivienda social de postulación colectiva**, al establecer que “las EGIS no podrán actuar como tales en la postulación a subsidios del Estado para aquellos proyectos en que tengan conflictos de

interés, entendiéndose que existen tales conflictos de interés en los proyectos en que los socios, directores, administradores y/o representantes de la entidad actúen, además, en calidad de constructores del proyecto respectivo o se vinculen legal o económicamente con la empresa que ejecutará la construcción de las viviendas”.<sup>3</sup>

Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales problemas asociados a este proyecto de ley? ¿Qué efectos tiene? ¿Se logra con éste el objetivo de fondo del proyecto, cual es un adecuado funcionamiento de los programas de vivienda social de postulación colectiva?

<sup>3</sup> Se establece además que tampoco podrá la entidad actuar como tal si participa como empresa constructora de algún otro proyecto habitacional seleccionado, en la misma región, a través de alguno de los programas habitacionales del MINVU.

## 2.2. Principales problemas asociados a este proyecto de ley

### 1. Se separa la función de gestión inmobiliaria de la de construcción misma de los proyectos de vivienda social de postulación colectiva, lo que amplifica el problema de debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo para proteger al adquirente de la vivienda asistencial

El proyecto de ley desconoce el hecho de que la integración de estas funciones es parte de la naturaleza de la actividad inmobiliaria y es reflejo de un comportamiento competitivo que busca el aprovechamiento de economías de ámbito y de escala, para poder hacer sustentable la actividad. De hecho, en el mercado privado de la vivienda, ampliamente reconocido como muy competitivo (ver Recuadro 3), estas funciones se encuentran en parte importante de los casos integradas como se detalla en el Recuadro 4.

### Recuadro 3: Evidencia de existencia de competencia en el mercado de la vivienda, particularmente en el caso de la vivienda asistencial (Fondo Concursable)

El mercado de la vivienda en Chile se caracteriza por ser muy competitivo. Evidencia de esto es que este mercado es muy atomizado. Es decir, existen muchas empresas inmobiliarias, cada una con una pequeña participación de mercado. De hecho, un análisis realizado por Portalinmobiliario.com que toma una muestra de 170 inmobiliarias, señala que de éstas un 85% posee menos de cinco proyectos, un 10% tiene entre cinco y diez proyectos y sólo un 5% cuenta con más de 10 proyectos actualmente.

En el caso de la vivienda asistencial se puede ver la misma tendencia. Si tomamos el total de empresas que están actualmente construyendo proyectos de vivienda asistencial, podemos constatar que la participación de mercado de cada una de ellas es muy pequeña, teniendo la empresa con mayor participación de mercado sólo un 3,5%.

Además, si aplicamos el índice de Herfindahl, el cual es una medida del tamaño de las empresas en relación con la industria y un indicador de la cantidad de competencia que hay entre ellas, confirmamos la existencia de una gran competencia entre las empresas que construyen vivienda asistencial. Este índice varía en un rango de 0 a 1, donde los valores bajos indican poco poder de mercado y gran competencia. En el caso de las empresas que construyen vivienda asistencial este índice es muy bajo (0,01), lo que indica una gran competencia en este mercado.<sup>a</sup>

a. Estados Unidos utiliza este índice para determinar si las fusiones de empresas pueden ser dañinas para la sociedad y, en general, índices de 0,01 hacia abajo son considerados muestra de una industria muy competitiva.

#### Recuadro 4: Virtudes de la integración de la función de gestión inmobiliaria y construcción en el mercado de la vivienda social

En el siguiente anexo se explica el hecho de que la integración de la función de gestión inmobiliaria y construcción es muchas veces positiva y esencial para la actividad inmobiliaria, sobre todo en el caso de la vivienda social.

Si se analiza el mercado privado de la vivienda, donde es ampliamente reconocida la existencia de una fuerte competencia entre las empresas que participan en él (Recuadro 3), se puede ver que en un porcentaje importante de los casos la gestión inmobiliaria y la construcción de viviendas es desarrollada por empresas relacionadas. De hecho, un análisis realizado por el Portalinmobiliario.com en julio de 2006 obtiene que de una muestra de 170 inmobiliarias un 32% es dueña de su propia constructora.

La razón de esto son las innumerables **ventajas que ofrece la integración de funciones (integración vertical)**, relativas a economías de escala y de ámbito, como por ejemplo:

- **flexibilidad** en el sentido de no tener el proyecto totalmente definido para que la constructora lo empiece a presupuestar, tener la posibilidad de realizar cambios de último minuto para poder acercarse más a las necesidades del mercado o para abaratar costos, etc.
- **se evitan los riesgos de entregar el trabajo a un tercero** en cuanto a entregar anticipos y a que la empresa contratada no responda o a ser el responsable de la calidad de la vivienda sin tener certeza que la constructora lo hizo bien.
- **se obtiene la utilidad de ambos negocios.**

Esta integración permite muchas veces lograr mayor eficiencia, al aprovechar estas economías de ámbito y de escala, y así lograr el mayor estándar posible de viviendas para el presupuesto dado por el nivel del subsidio. Además genera un círculo virtuoso ya que a la empresa inmobiliaria le interesa que la construcción sea la mejor posible para atraer a personas a postular colectivamente con ellos. De hecho, en el mercado de la vivienda privada muchas veces la gestión inmobiliaria y la construcción de los proyectos es realizada por la misma empresa o empresas relacionadas, como se constata en el estudio anteriormente citado, de modo de aprovechar las ventajas antes descritas.

Si bien es cierto en muchos casos también ambas funciones son desarrolladas por empresas independientes, que se especializan en una de las dos funciones, no tiene sentido cerrar la posibilidad de integrarlas y menos aún en el mercado de la vivienda social, donde el presupuesto dado por el subsidio es muy ajustado.

Esto lleva a concluir que justamente para la vivienda social es donde se necesita tener la posibilidad de integrar las funciones, por lo que el proyecto de ley, al separarlas va en contra de lograr menores costos, lo que impide acceder a un mayor estándar de las viviendas.

Lo anterior imposibilita la implementación de la nueva "Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social" que presentó recientemente la Ministra de Vivienda y Urbanismo, al dejar fuera del sistema a empresas inmobiliarias que cuentan con gran experiencia y resultados positivos en sus desarrollos. Peor aún, la separación de funciones atenta contra el objetivo medular de la nueva Política Habitacional, que se refiere a poner énfasis en la calidad de las viviendas sociales, ya que amplifica el problema actual, en el caso de la vivienda asistencial, respecto al debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo que garantiza la calidad de las viviendas. Ambos problemas se explican en detalle más adelante.

## **2. Se discrimina a favor de los municipios para actuar como EGIS al eximirlos de la inscripción en este registro**

Esta discriminación induce una competencia desleal entre los municipios y otras entidades que deseen actuar como EGIS e incentiva que sean fundamentalmente los municipios los que cumplan esta función. Sin embargo, los municipios han demostrado históricamente no ser entidades idóneas para desempeñar tal función.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Un ejemplo es lo ocurrido con la creación de los Comités Habitacionales Comunales en el año 1975, que intentaron canalizar la demanda de vivienda de los sectores más afectados a través de los municipios. Estos comités tenían por objetivo "Proporcionar soluciones habitacionales a nivel de cada comuna, a las zonas que carezcan de vivienda, de infraestructura urbana, o de equipamiento comunitario". Estos comités debían constituirse en todos los municipios del país y se concibieron como entidades autónomas de derecho público y patrimonio propio. Tuvieron facultades que les permitían expropiar, vender, arrendar, construir, contratar préstamos y, en general, ejecutar y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Este sistema resultó en un fracaso que sólo duró cuatro años y estuvo lleno de ineficiencias burocráticas y decisiones discrecionales y arbitrarias. Finalmente la provisión de viviendas sociales al MINVU en 1979, la que se materializó a través de subsidios directos a la demanda (González, Rogelio, 2005, "Instituciones organizadores de demanda de vivienda", documento de la CCHC).

## **3. Se afecta no sólo a la vivienda asistencial (Fondo Concursable), sino que también a la vivienda subsidiada (DS 40), programa reconocido como exitoso tanto por el sector privado como por el MINVU.**

### **2.3. Efectos asociados a este proyecto de ley**

**Si bien es cierto que no se impide que entidades privadas con fines de lucro se constituyan en EGIS, al prohibir que éstas realicen la actividad inmobiliaria completa<sup>5</sup> indirectamente las están excluyendo de este segmento**, ya que dejará de ser atractivo este negocio para muchas entidades privadas, que preferirán trasladar su capital a negocios alternativos.

**Se acabará en gran medida con el desarrollo de proyectos de vivienda asistencial (Fondo Concursable) por parte de las entidades privadas que hoy los desarrollan**, las cuales están en la gran mayoría relacionadas con la empresa constructora que ejecuta el proyecto<sup>6</sup>. La razón de ello es que estas entidades ya no podrán tener control sobre la actividad completa, lo que les hace perder eficiencia (Recuadro 4) y preferirán entonces concentrar sus esfuerzos en la vivienda subsidiada de postulación individual, en la vivienda sin subsidio o en otra actividad que consideren más atractiva.

**No sólo se verá afectado el Fondo Concursable, sino que también los proyectos de vivienda subsidiada de postulación colectiva amparados en el DS 40.** Esto es de suma gravedad,

<sup>5</sup> Para efectos de este documento entenderemos por gestión inmobiliaria completa como la gestión inmobiliaria más la construcción, entendiendo como gestión inmobiliaria fundamentalmente la adquisición de un terreno y el desarrollo del proyecto de arquitectura e ingeniería asociado a ese terreno.

<sup>6</sup> Existen innumerables ejemplos. Uno de ellos es el Hogar de Cristo.



ya que el mismo MINVU ha reconocido en innumerables ocasiones los buenos resultados que ha tenido la vivienda subsidiada y ha planteado que no pretende interferir en este sistema, ya que beneficia de manera importante a la clase media.

**Los proyectos de vivienda de postulación colectiva, tanto los del Fondo Concursable como aquellos que están al amparo del DS 40, serán gestionados en la mayoría de los casos por los municipios,** como consecuencia de la discriminación en favor de éstos. Sin embargo, los municipios carecen en su gran mayoría de la experiencia y capacidad técnica y económica necesarias para tener buenos resultados con los proyectos, atributos que la misma ley plantea como esenciales para poder constituir una EGIS.

En este escenario, **las empresas constructoras pasarán a ser solamente contratistas de los municipios en la mayoría de los proyectos de vivienda social de postulación colectiva y se estará volviendo entonces al Estado inmobiliario,** ya no a través del SERVIU sino que ahora a través de los municipios. Si bien éstos no construirán directamente, realizarán toda la gestión inmobiliaria que es una parte esencial del negocio inmobiliario.

**Al separar a la entidad que realiza la gestión inmobiliaria de aquella que realiza la construcción, se intensifica un problema que hoy existe respecto al Fondo Solidario, el cual se refiere a que en este caso la Ley de la Calidad perdería fuerza como mecanismo para garantizar la calidad de las viviendas.** Lo anterior es consecuencia directa del requisito que establece este programa respecto a que el terreno donde se emplaza el proyecto debe ser de propiedad de los postulantes al subsidio. Esto hace que no exista la figura de “propietario primer vendedor” como responsable de la calidad de las viviendas, sino que se divida esta responsabilidad en la empresa constructora, la

que es exclusivamente responsable de la construcción y en los profesionales a cargo del proyecto, que son contratados por una EGIS. Sin embargo, para hacer efectiva la garantía de la calidad, la entidad responsable debe tener la solvencia económica para poder responder. En este sentido, para que la Ley de la Calidad opere como mecanismo que garantiza la calidad de la vivienda, el terreno debe ser de propiedad de la empresa que desarrolla el proyecto para centralizar en ésta la responsabilidad y ésta debe tener el respaldo económico suficiente para poder responder por la calidad. Esto se explica en detalle más adelante.

**Los más perjudicados con este proyecto de ley serán los postulantes a vivienda asistencial, es decir los más pobres, y también la clase media a través de los efectos que tiene este proyecto de ley sobre el DS 40 en caso de postulación colectiva.** Esto debido a la introducción de ineficiencias en la gestión de proyectos de vivienda social, al traspasarse esta actividad fundamentalmente a entidades no idóneas para este fin, como son los municipios. Dado un subsidio fijo, el aumento de costos como consecuencia de estas ineficiencias, tendrá que traducirse en una vivienda de estándar inferior, ya sea por una peor localización (en cuanto a accesibilidad e infraestructura), por un menor tamaño de la vivienda o por otras variables que inciden en la calidad de la vivienda y que son valoradas por los beneficiarios.

Todo lo anterior deja en evidencia una **incongruencia entre el mensaje del proyecto de ley,** que plantea que el MINVU valora especialmente la participación del sector privado no sólo en la construcción sino que también en la gestión inmobiliaria de los proyectos (el apoyo a los procesos de postulación, obtención y ejecución de las soluciones habitacionales), **y los efectos que tiene el mismo, al expulsar estos capitales privados hacia otros segmentos y negocios.**

**Tabla 1**  
**Subsidios otorgados en el programa de Fondo Solidario para la Vivienda**

Avance de Obras	2001 96,29%		2002 96,19%		2003 94,73%		2004 68,87%		2005 26,89%		Total 63,30% (0,32%)		
	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%	Proy.	Viv.	%
Eliminado	95	4,3	165	2,2	242	1,3	595	2,1	12	0,0	21	1.109	1,2
Sin avance	0	0,0	0	0,0	68	0,4	4.165	14,7	15.340	47,0	420	22.463	24,2
-10% avance	0	0,0	0	0,0	28	0,1	249	0,9	409	1,3	19	686	30,2
-50% avance	0	0,0	149	1,9	605	3,2	1.699	6,0	5.894	18,1	91	8347	
-100% avance	60	2,7	464	6,1	2.419	12,7	8.360	29,5	7.656	23,5	303	18.959	(27.992)
Terminado	2.070	93,0	6.868	89,8	15.639	82,3	13.304	46,9	3.326	10,2	705	41.207	44,4
<b>Total</b>	<b>2.225</b>	<b>100,0</b>	<b>7.646</b>	<b>100,0</b>	<b>19.001</b>	<b>100,0</b>	<b>28.372</b>	<b>100,0</b>	<b>32.637</b>	<b>100,0</b>	<b>1.559</b>	<b>92.771</b>	<b>100</b>

Se produce además una incongruencia entre el fundamento de fondo en cuanto a lograr un adecuado funcionamiento de los programas de vivienda social y el perjuicio que implicaría el proyecto de ley para estos programas.

Si lo que se quiere es lograr un adecuado funcionamiento de los programas de vivienda social, particularmente la vivienda asistencial (Fondo Concursable), se debe responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los problemas que tiene hoy la vivienda asistencial? ¿Cuáles son sus causas? ¿Es la solución una mayor fiscalización como la planteada por este proyecto de ley?

### 3. Fondo solidario para la vivienda social (Fondo Concursable)

#### 3.1. Problemas del Fondo Concursable

Hay una serie de argumentos que cuestionan la real efectividad del Programa de Fondos Concursables, entre los cuales destacan los siguientes:

**1. Es bastante baja la concreción de proyectos.** Como se aprecia en la Tabla 1, desde su inicio en el 2001 hasta la fecha sólo se ha terminado el 44,4% de los proyectos con subsidio otorgado y el 24,2% se encuentra sin avance.

- 2. Han quedado desatendidas en un alto porcentaje las carencias asistenciales detectadas en las principales ciudades,** ya que en la aplicación del programa los proyectos se han ubicado principalmente en áreas rurales, en áreas urbanas de pequeños asentamientos o en zonas aledañas a las áreas rurales.
- 3. Hay poca participación de la vivienda usada, lo que se ha comenzado a revertir en el último período,** como se aprecia en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Participación de las viviendas usadas en el programa de Fondo Solidario para la Vivienda**

Programa	Total Subsidios	Viviendas usadas	Porcentaje
2001	2.225	0	0,0
2002	7.646	17	0,2
2003	19.001	518	2,7
2004	28.372	1.539	5,4
2005	32.637	3.869	11,9
2006	4.279	833	19,5
<b>Total</b>	<b>94.160</b>	<b>6.776</b>	<b>7,2</b>

#### 4. La vivienda no alcanzaría el estándar que se querría.

El gran problema que se plantea hoy respecto a la vivienda asistencial (Fondo Concursable) es que ésta no alcanzaría el estándar que se querría. Fundamentalmente se plantea que la localización de esta vivienda junto con la infraestructura urbana donde ésta se emplaza son inadecuadas. Sin embargo, la evidencia indica que en la gran mayoría de los casos los terrenos para estas viviendas son entregados de una u otra forma por el SERVIU.<sup>7</sup> Éste, con el afán de lograr un costo promedio por vivienda de 300 UF, entrega terrenos mal ubicados y con infraestructura deficiente.

### 3.2. Causas de los problemas del Fondo Concursable

#### 1. El bajo monto del subsidio directo (300 UF en promedio) no permite alcanzar el estándar que se quiere

El bajo monto del subsidio directo impide alcanzar un estándar superior en conectividad e infraestructura urbana, lo que imposibilita localizar este tipo de viviendas en las ciudades principales, donde los precios de suelo son más altos debido justamente a la mejor conectividad e infraestructura urbana. Según un estudio de la CCHC (2005) que realizó un seguimiento de una muestra de proyectos de Fondos Concursables,<sup>8</sup> para lograr un costo de 300 UF por vivienda en los proyectos ahí analizados, las viviendas se localizaron en terrenos con precios de suelo de entre 0,1 y 0,2 UF/m<sup>2</sup>. Si se toman como ejemplo los precios de suelo del Gran Santiago en el año 2005,

<sup>7</sup> CCHC "Seguimiento de la asignación, contratación y avance de proyectos de fondos concursables", documento, 2005.

<sup>8</sup> Véase nota 7.

donde los más baratos se encontraban en Quilicura: con 1,38 UF/m<sup>2</sup> (Trivelli, 2005), queda clara la imposibilidad de localizar viviendas de Fondo Concursable en una ciudad como Santiago, con conectividad e infraestructura urbana adecuadas.

Esto ha sido recogido en la nueva Política Habitacional presentada por la ministra, donde se plantea incrementar los subsidios para el Fondo Solidario hasta 370 UF, junto con entregar un monto adicional de subsidio por concepto de localización que va desde 35 hasta 100 UF por postulante.

#### 2. Se suple el déficit con subsidios ocultos, lo que conlleva localizaciones inadecuadas y discriminación en contra de la vivienda usada

Al no alcanzar el monto del subsidio directo, se suple el déficit con subsidios ocultos, fundamentalmente a través de la cesión del terreno por parte del SERVIU y/o la posterior ejecución de la infraestructura por parte del municipio u otras entidades. Esto genera una serie de problemas:

##### a. Localizaciones inadecuadas de las viviendas:

- i. Para los habitantes de éstas, por no considerar sus demandas en la definición de localización.
- ii. Para la ciudad como un todo, por no considerar los costos reales que tienen esas localizaciones para la ciudad (en cuanto a infraestructura urbana que hay que proveer).

**b. Discriminación en contra de la vivienda usada**, ya que para este tipo de vivienda se cuenta con el presupuesto adicional que implican los subsidios ocultos. Esto dificulta la movilidad habitacional.

Hay una serie de otros problemas que atentan en contra de la vivienda usada y que deben corregirse.<sup>9</sup>

### 3. La existencia de montos de subsidio destinados a partes específicas del proyecto impide que los recursos se utilicen para mejorar el estándar de la vivienda en los aspectos más valorados por sus beneficiarios

Es perjudicial definir a priori un monto de subsidio destinado a una parte específica de un proyecto habitacional, como actualmente se hace.<sup>10</sup> Esto debido a que los recursos no se destinan necesariamente a los aspectos más valorados por los habitantes de estos proyectos de vivienda (como localización, mayor infraestructura del barrio, etc.).

### 4. El MINVU ejerce un inadecuado rol de evaluador de proyectos que es la causa principal de la baja concreción de los proyectos a los que se les asigna el subsidio

El MINVU ejerce un rol de evaluador de proyectos para definir la entrega de subsidios, sin ser la entidad idónea para eso. Esto motiva que entregue subsidios a proyectos inadecuados, causa principal de la poca concreción de proyectos del Fondo

<sup>9</sup> Es el caso de que para postular a la vivienda usada se requiere de una promesa de compraventa, la cual se materializará "con suerte" un año después de la postulación. Nadie deja amarrada la venta de un inmueble contra el resultado incierto de un concurso de postulación. Debiera aplicarse el principio de "neutralidad" de los subsidios, en el sentido que la persona libremente elija una vez obtenido el subsidio, lo que tampoco ocurre con las postulaciones colectivas, en las cuales los beneficiarios quedan obligados antes de recibir el subsidio.

<sup>10</sup> El texto actualizado de la resolución N° 533 (V. y U.), de 1997, establece un monto promedio de 130 UF por proyecto para la "Elaboración de Proyecto Técnico-Social y Asesoría a la Contratación de Obras", de 6 UF por familia para la "Inspección Técnica y Recepción Municipal de Obras" y de 2,5 UF por familia para "Ejecución del Plan Habitacional Social".

Solidario. Lo anterior obedece a que gran parte de los proyectos presentados por las EGIS (generalmente municipios) no estaban debidamente presupuestados, por lo que fueron imposibles de ejecutar por alguna empresa constructora.

### 5. Inaplicabilidad de la Ley de la Calidad como mecanismo para proteger al adquirente de la vivienda asistencial

Un problema fundamental que existe en el Programa de Fondo Solidario, y que se agrava con el proyecto de ley, es que **la responsabilidad de la calidad de la vivienda**, establecida por la Ley de la Calidad, **se diluye** y eso los deja desprotegidos, ya que tampoco opera en este caso la Ley sobre Protección de Derechos del Consumidor en el caso de vicios en la construcción por estar ésta excluida de esta ley por contar con ley propia (La Ley de la Calidad), como se explica en detalle a continuación.

#### 3.3. Debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo para proteger al adquirente de la vivienda asistencial, problema que se agudiza con el proyecto de ley

El **origen del problema anterior** está en que **se exige en el Reglamento de este programa que el terreno sea de propiedad de los postulantes al subsidio** (o de las EGIS, pero esto sólo de forma transitoria),<sup>11</sup> como se detalla en Art.15 de este reglamento. Esto hace que no exista la figura de "propietario primer vendedor" que centraliza la responsabilidad de la calidad de las viviendas, sino que se divide esta responsabilidad en la empresa constructora, la que es

<sup>11</sup> La propiedad del terreno por parte de las EGIS es sólo transitoria, ya que como se detalla en el Art. 59 letra b del reglamento, dentro de las labores de la EGIS está la de inscribir el inmueble a nombre de los beneficiarios del subsidio. De hecho, en la operatoria del sistema el Serviu ha exigido siempre que el terreno se encuentre a nombre de los beneficiarios del subsidio como requisito para otorgar el primer anticipo.

exclusivamente responsable de la construcción y en los profesionales a cargo del proyecto, que son parte de una EGIS o contratados por ella. Sin embargo, para hacer efectiva la garantía de la calidad, la entidad responsable debe tener la solvencia económica para poder responder. En este sentido, para que la Ley de la Calidad opere como mecanismo que garantiza la calidad de la vivienda, el terreno debe ser de propiedad de la empresa que desarrolla el proyecto para centralizar en ésta la responsabilidad y ésta debe tener el respaldo económico suficiente para poder responder por la calidad.

**Se podría pensar que el problema se solucionaría al establecer vía modificación del Reglamento que la EGIS fuera la dueña del terreno** y ésta vendiera las propiedades a las familias beneficiadas con el subsidio. La EGIS, entonces sería el “propietario primer vendedor” y la responsable de la calidad de las viviendas según la Ley de la Calidad.

Sin embargo, **esto tampoco solucionaría el problema de garantizar la calidad de las viviendas**, debido a que las empresas que actúen como **EGIS no tendrán el respaldo económico suficiente para responder por la calidad, en razón de cómo está concebida la figura de la EGIS** en el reglamento (Recuadro 5), la cual se refuerza y hace definitiva con el proyecto de ley. Esto se debe a dos cosas:

**1. Sólo una EGIS tiene la facultad de desarrollar la gestión inmobiliaria<sup>12</sup> de un proyecto:** Como se desprende del Art. 59 que se detalla en el Recuadro 5, sólo una EGIS tiene la facultad de desarrollar la gestión inmobiliaria de un proyecto, ya que es ésta la que compra el terreno (letra b) y elabora los

proyectos de arquitectura e ingeniería (letra c). Luego contrata las obras (letra e) a un tercero, que es sólo el contratista en la construcción, pero que no realiza ni asume ningún riesgo de la gestión inmobiliaria misma.

**2. La EGIS no puede ser ni tener relación con la empresa constructora del proyecto:** Como se establece en el Art. 56, la EGIS “no podrá desarrollar actividades como empresa constructora en aquellos proyectos presentados por ella” y es aquí donde se origina la idea de separar a la entidad que realiza la gestión inmobiliaria de aquella que realiza la construcción, idea que se concreta y refuerza con el proyecto de ley a través del Art. 6.

**Al no permitir que la EGIS, que es la única facultada para realizar la gestión inmobiliaria de un proyecto, sea también la constructora del proyecto**, lo que se refuerza con el proyecto de ley en el Art. 6 donde no se permite además que la empresa constructora tenga ninguna relación con la EGIS (en cuanto a socios, directores, administradores y/o representantes legales, o que se vinculen legal o económicamente, incluso si la relación es de tipo familiar), **se está desconociendo el hecho de que la integración de ambas funciones es muchas veces positiva y esencial para la actividad inmobiliaria (ver Recuadro 4).**

Si bien es cierto que en la operatoria actual del sistema se han buscado mecanismos para que empresas constructoras e inmobiliarias realicen el negocio inmobiliario completo (lo que se hace en la gran mayoría de los casos de los Fondos Concursables que hoy operan con éxito), con el proyecto de ley se pierde toda posibilidad de hacer esto al establecer la separación de las funciones de gestión inmobiliaria de la de construcción misma de los proyectos de vivienda social de postulación colectiva que se plantea en el Art. 6 del proyecto.

<sup>12</sup> Para efectos de este documento entenderemos por Gestión Inmobiliaria fundamentalmente la adquisición de un terreno y el desarrollo del proyecto de arquitectura e ingeniería asociado a ese terreno.

**Recuadro 5: Figura de las EGIS en el Reglamento del Fondo Solidario para la Vivienda (Artículos 56 y 59)**

**Artículo 56.** La EGIS deberá acreditar domicilio en la región en la que presente un proyecto habitacional. Para operar como EGIS en este programa habitacional, la entidad deberá suscribir, además del convenio señalado en el artículo 43 de este Reglamento, un convenio de usuario @SIPvi con el SERVIU. Las EGIS que debido a la localización geográfica de sus oficinas no cuente con acceso apropiado a Internet, estará exenta de cumplir los requisitos anteriores. **Ésta no podrá desarrollar actividades como empresa constructora en aquellos proyectos presentados por ella.**

**Artículo 59.** Dentro de las labores que corresponde desarrollar a la EGIS estarán comprendidas las que se señalan a continuación, según corresponda:

**a. Organizar la demanda habitacional**, en la cual estarán comprendidas las siguientes actividades:

1. Informar y asesorar a cada postulante respecto de la elección y adquisición de una solución habitacional que cumpla con los requisitos exigidos por el programa regulado por el presente Reglamento.
2. Velar porque cada uno de los postulantes cumpla con los requisitos reglamentarios para acceder al subsidio habitacional.
3. Velar por el cumplimiento del plan de ahorro individual.

**b. Otorgar asesoría tanto para la adquisición de un inmueble destinado a la construcción de viviendas** como para la adquisición de una vivienda nueva o usada, prestando apoyo en la búsqueda, identificación, selección y adquisición de un inmueble, que incluye, entre otras, las siguientes actividades:

1. Calificar el terreno a través de la evaluación de su factibilidad legal, técnica y económica para la ejecución del proyecto habitacional. Calificar técnicamente y tasar la vivienda de acuerdo a la reglamentación vigente, si correspondiere.
2. Efectuar el estudio de títulos del inmueble.
3. Preparar y/o revisar el contrato de promesa de compraventa.
4. Preparar y/o revisar el contrato de compraventa y realizar los trámites para su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, a nombre del grupo o de cada beneficiario, según corresponda.
5. Realizar las gestiones necesarias para la tramitación y otorgamiento del financiamiento complementario, si procediere.

**c. Elaborar el diseño y preparar los proyectos de arquitectura e ingeniería**, incluyendo los proyectos de loteo, urbanización y alternativas de ampliación futura de las viviendas, los de instalaciones domiciliarias, la tramitación y obtención de los permisos ambientales necesarios para la ejecución del proyecto, si correspondiere y del permiso de edificación.

**d. Diseñar y ejecutar el Plan de Habilitación Social:** La elaboración de este plan se desarrollará a partir del diagnóstico individual y colectivo realizado por la EGIS con las familias integrantes del proyecto habitacional y su posterior implementación.

### continuación Recuadro 5

- e. Contratar las obras**, previa elaboración de las bases, haciendo el correspondiente llamado a licitación para su contratación, efectuar la evaluación técnica de las ofertas y posterior selección, adjudicación y suscripción del contrato de construcción correspondiente. El contrato de construcción deberá incluir, a lo menos, las cláusulas que se establezcan en el Contrato Tipo que proporcionará el SERVIU.
- f. Realizar o contratar la inspección técnica de las obras**, con el objeto de asegurar que se ejecuten conforme a los permisos aprobados y a la normativa vigente en la materia. El SERVIU podrá solicitar el reemplazo del profesional encargado de la inspección técnica del proyecto si detectare deficiencias en la ejecución de dicha inspección. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará en casos calificados en que el SERVIU actúe o asuma la función de EGIS.

**Al no permitirse esta integración natural que se da en el mercado, dejará de ser rentable el negocio para la gran mayoría de las empresas inmobiliarias que lo realizan**, las cuales están en la gran mayoría de los casos relacionadas a la empresa constructora que ejecuta el proyecto<sup>13</sup> y **se acabará en gran medida con el desarrollo de proyectos de vivienda asistencial (Fondo Concursable) por parte de las entidades privadas que hoy los desarrollan**. La razón de ello es que estas entidades ya no podrán tener control sobre el negocio completo, lo que les hace perder eficiencia y preferirán entonces concentrar sus esfuerzos en la vivienda subsidiada de postulación individual, en la vivienda sin subsidio o en otra actividad que consideren más atractiva.

Es importante destacar que la gran mayoría de estas empresas que hoy realizan el negocio completo tienen la experiencia y solvencia económica necesarias, lo que está garantizado porque sus respectivas constructoras deben estar inscritas en el Registro de Contratistas del Serviu.

<sup>13</sup> Véase nota 6.

Lo anterior repercutirá en que las EGIS serán probablemente empresas de menor respaldo y solvencia económica, ya que de hecho las exigencias en cuanto a capital social que se les hace en el proyecto de ley, que va desde 200 hasta 5.000 UF es muy inferior al que se les exige a las empresas constructoras que deben estar inscritas en el Registro de Contratistas del SERVIU, donde para primera, segunda y tercera categoría se exigen 28.000, 14.000 y 7.000 UF, respectivamente. Además, con la discriminación que hace el proyecto de ley a favor de los municipios, al no exigirles la inscripción en el registro, serán probablemente éstos los que desarrollen los proyectos de vivienda social. Lo grave de lo anterior es que serán estas entidades, en caso de ser las EGIS las dueñas del terreno, las que tendrán que responder por la calidad de las viviendas.

De no existir esta separación de funciones que plantea el Art. 6 del proyecto de ley, ni discriminación a favor de los municipios y del SERVIU, no se produciría el problema antes descrito.

**Si lo que quiere el Minvu con esta ley es delegar el apoyo social a las familias y la inspección técnica** en entidades privadas independientes como las EGIS, lo que parece acertado, se debe restringir el ámbito de acción de las mismas establecido hoy

por el Reglamento del Fondo Concursable<sup>14</sup>, de manera que éstas no ejerzan un rol inmobiliario y no sean, por lo tanto, las responsables de la calidad, limitándose a cumplir un “rol subsidiario”, tal como lo plantea nuestro ordenamiento constitucional<sup>15</sup>. Para esto se **debe restringir la acción de las EGIS a los siguientes ámbitos** descritos en el Art. 59 del Reglamento de los Fondos Concursables (ver Recuadro 5):

1. Organización de la demanda habitacional (letra a).
2. Asesorar para la adquisición (no construcción) de una vivienda nueva o usada (letra b corregida, se eliminan las actividades relacionadas con otorgar asesoría para la adquisición de un inmueble destinado a la construcción de viviendas)
3. Diseño y ejecución del Plan de Habilitación Social (letra d).
4. Inspección técnica de obras (letra f).

En definitiva, los problemas que hoy tiene el Reglamento de las EGIS se enfatizan y se tornan prácticamente incorregibles al hacerlos ley. Esto hará inoperante al sistema, ya que se irían las empresas constructoras e inmobiliarias más solventes al no permitírseles realizar la actividad inmobiliaria completa y se dejaría en manos de otras entidades, como son los municipios,

<sup>14</sup> Se debe también restringir estos ámbitos de acción en la Resolución N° 533 del MINVU que fija el procedimiento para la prestación de servicios de asistencia técnica para el Fondo Concursable, labor que se establece como exclusiva de las EGIS.

<sup>15</sup> Además que no bastaría, en su defecto, normar por ley el Reglamento que las regula, sino también debiera regularse en este ámbito su función, inclusive con una ley de quórum calificado, ya que, como se expone en el recuadro legal, sólo una ley de quórum calificado puede autorizar al Estado y sus organismos a desarrollar una actividad empresarial.

que han demostrado no ser los más idóneos para realizar una labor inmobiliaria. Además las personas quedarían desprotegidas, ya que se diluye la responsabilidad establecida por la Ley de la Calidad. Incluso aunque se cambiara el Reglamento de manera que fuera la EGIS la propietaria del terreno y responsable de la calidad de las viviendas, ésta no tendrá la solvencia económica para responder por la calidad de las viviendas debido a como está concebida actualmente la figura de la EGIS, que incentiva a que sean entidades con poca solvencia económica como son los municipios.

Dado todo lo planteado con anterioridad cabe preguntarse lo siguiente: ¿Es la solución a los problemas del Fondo Concursable una mayor fiscalización como la planteada por este proyecto de ley? ¿Qué soluciones alternativas existen?

### 3.4. Alternativas de solución para los Fondos Concursables

Como se detalló en la sección anterior, los problemas del Fondo Concursable tienen orígenes distintos a la falta de fiscalización. Para solucionar los problemas de este programa se sugiere lo siguiente:

#### 1. Aumentar el subsidio directo a la demanda

Para poder entregar un mayor estándar es necesario que el monto del subsidio directo entregado a la demanda para la vivienda asistencial aumente.

Una propuesta concreta para abordar esto es la que se plantea en el documento de la Cámara Chilena de la Construcción titulado “Plan Habitacional Especial para el 20% más pobre de la población; Sugerencias prácticas”, el cual fue entregado el 10 de julio por su Presidente a la Ministra de Vivienda y Urbanismo.



La idea esencial ahí propuesta se refiere a emitir y entregar materialmente, durante el presente año, 215.000 subsidios habitacionales individuales a las familias que carecen de vivienda y representan el quintil más pobre de la población según la ficha CAS. Las familias seleccionadas quedarían en un registro público, fácilmente accesible por Internet, para que cualquier persona pueda informarse y organizar grupos o formular ofertas. Así las cosas, las entidades organizadoras podrán organizar grupos, si sus ofertas son atractivas para los beneficiarios; de lo contrario, esas personas demandarán individualmente en el mercado libre.<sup>16</sup>

Es importante hacer presente el hecho de que para aumentar el subsidio directo a la demanda no es necesario que el Estado desembolse más recursos, sino que:

- a. Termine con los subsidios ocultos y los entregue directamente a la demanda**, lo que terminará también con la discriminación en contra de la vivienda usada y **permitirá una mayor movilidad habitacional**.
- b. Termine con la fijación *a priori* de un monto de subsidio destinado a una parte específica de un proyecto habitacional**, como actualmente se hace, **incrementando el subsidio que se entrega directamente a la gente**. Esto permitirá que sean los desarrolladores de proyectos los que, basados

en las necesidades de las personas, decidan a qué características de la vivienda dar prioridad. La competencia entre éstos por captar portadores de subsidio garantizará que los proyectos digan relación con las demandas de las personas, dado el presupuesto limitado por el monto del subsidio.

Como se comentó con anterioridad, la nueva Política Habitacional presentada por la Ministra de Vivienda incorpora un incremento en los subsidios, lo que permitirá lograr un mayor estándar de la vivienda asistencial.

**2. Establecer que el terreno sea de propiedad de la empresa inmobiliaria que desarrolla el proyecto junto con permitir que la función inmobiliaria y la construcción de un proyecto estén integradas, para lograr que la Ley de la Calidad funcione para la vivienda asistencial y así garantizar su calidad.**

Para poder garantizar la calidad de las viviendas asistenciales a través de la Ley de la Calidad es necesario que no sean los beneficiarios de las viviendas asistenciales los dueños del terreno, sino que las empresas que realicen la gestión inmobiliaria del proyecto, para que sean éstas el “propietario primer vendedor”. Es fundamental también que éstas tengan solvencia económica para poder responder por la calidad, lo que no ocurre con los municipios.

Como se detalla en el Recuadro 4, la integración de la función de gestión inmobiliaria y construcción es muchas veces positiva y esencial para la actividad inmobiliaria. Justamente por esto en el caso de la vivienda asistencial se hace necesario permitir esta integración para lograr el estándar que se quiere al menor costo posible.

<sup>16</sup> Con este simple mecanismo de selección queda resuelto el problema de la distribución por regiones o comunas, dado que, el único factor que mayormente interesa, es asegurar que beneficie al quintil más pobre de la población. Tampoco importa la antigüedad de los postulantes, puesto que se pretende atender al 100% de ellos. Lo mismo ocurre con respecto al tamaño de la familia y otras variables sociales de esa naturaleza, que tradicionalmente eran relevantes cuando se requería seleccionar un reducido grupo dentro de los más pobres.

### 3. Solucionar el potencial problema de asimetría de información.

Si bien es cuestionable la hipótesis de asimetría en la información, de ser válida, hay otras formas más efectivas de solucionar este problema que lo que plantea el proyecto de ley.

#### 1. Simplificar los procesos para que sean más entendibles y accesibles para toda la población.

#### 2. Generar más información:

Una manera de ofrecer un mayor apoyo a las personas de escasos recursos en su proceso de adquisición de una vivienda asistencial, preocupación válida de este proyecto de ley pero que no se logra con sus propuestas, sería el proveerlos con la información necesaria respecto a la decisión que están tomando, relativa a la adquisición de una vivienda. Para esto, el Estado podría entregar información acerca de las empresas que están ofreciendo estos servicios en cuanto a experiencia, capacidad técnica y económica y en general a factores que se consideran en registros que ya posee el MINVU (como el Registro de Contratistas y el Registro de Consultores), incluso elaborando un ranking, si se quiere, para facilitar el entendimiento de la información. Sin embargo, esto sería estrictamente a modo de información para la persona y sería ésta la que en definitiva tomaría la decisión respecto a la adquisición de su vivienda.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> De hecho hay experiencias internacionales al respecto. Por ejemplo, en Viena, Austria, existe una oficina de información habitacional para la población desaventajada. Esta oficina centraliza la información de la oferta habitacional de la ciudad, aconseja y guía a los postulantes en el proceso y tiene alianzas con la prensa para publicar periódicamente la oferta habitacional.

### 3. Utilizar los programas existentes, como es el caso del programa “Chile Solidario”:<sup>18</sup>

Chile Solidario es un programa integral que busca potenciar y habilitar a las familias más pobres del país, dotándolas de los elementos necesarios para superar su actual condición de pobreza<sup>19</sup>.

El apoyo psicosocial que comprende el primer componente de este sistema lo realiza un profesional del área social denominado apoyo familiar. Esta persona es la encargada de trabajar con las familias para lograr el cumplimiento de las 53 condiciones mínimas, que se encuentran agrupadas en siete dimensiones: identificación (6), salud (10), educación (9), dinámica familiar (8), habitabilidad (12), trabajo (3) e ingresos (5).

En particular la tercera condición mínima asociada a la dimensión de habitabilidad (“si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando”) busca que la familia esté inscrita en el Registro Único de Inscritos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Como una manera de solucionar el problema de asimetría en la información, en primer lugar, se podría complementar

<sup>18</sup> Con el objetivo de ayudar a las familias más pobres del país, se creó hace un par de años el Sistema de Protección Social Chile Solidario. La ley 19.949 establece que el propósito principal de este sistema es promover la incorporación de las familias en extrema pobreza a las redes sociales y el acceso a mejores condiciones de calidad de vida. De la misma manera, la ley estipula que es el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) la institución responsable de su implementación, función que realiza a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Chile Solidario (SECHS).

<sup>19</sup> La selección de estas familias se hizo a través del puntaje de la ficha CAS 2, determinándose que serían invitadas a participar en el sistema aquellas familias que tuvieran el menor puntaje CAS asociado. Es decir, se ha estado trabajando con las 225 mil familias más pobres del país. Por otro lado, se espera que a finales del año 2006 estén participando más de 290 mil.

esta condición mínima, de tal manera que incorpore, para determinar su cumplimiento, el estado final de la solución al problema habitacional de la familia. Para lograr aquello se requeriría de una cuidadosa asesoría de parte del apoyo familiar, informando de manera adecuada y oportuna a la familia las distintas alternativas existentes, con sus respectivas características. De la misma manera, sería posible que este asesoramiento le permita a la familia ser una contraparte válida para su solución habitacional en particular. En segundo lugar, pero muy ligada a la anterior, se podría derechamente proponer una nueva condición mínima dentro de la dimensión habitabilidad, formulada a la medida, para proporcionar toda la información y asesorar a la familia de manera que se resguarden adecuadamente sus intereses.

## IV. Conclusión y Recomendaciones

Este proyecto de ley presenta problemas muy graves que afectan principalmente a los beneficiarios de la vivienda asistencial. En primer término separa la función de gestión inmobiliaria de la de construcción misma de los proyectos de vivienda social, lo que amplifica el problema de debilitamiento de la Ley de la Calidad como mecanismo para proteger al adquirente de la vivienda asistencial. En segundo término, discrimina a favor de los municipios, incentivando que sean fundamentalmente éstos los que cumplan la función de EGIS, a pesar de haber demostrado históricamente no ser entidades idóneas para tal desempeño. Por último, afecta no sólo a la vivienda asistencial, sino que también a la vivienda subsidiada, programa que es reconocido como exitoso tanto por el sector privado como por el MINVU.

Lo anterior deja en evidencia que el proyecto de ley se contradice con la nueva "Política habitacional de mejoramiento de la calidad e

integración social", ya que atenta contra la calidad de la vivienda social, objetivo medular de esta nueva Política Habitacional, e imposibilita su implementación al dejar fuera del sistema a las empresas inmobiliarias y traspasar indirectamente esta labor a los municipios.

Todo lo anterior muestra que el proyecto de ley en comento es negativo para el desarrollo de proyectos de vivienda social de postulación colectiva y tendría consecuencias muy graves tanto para la vivienda asistencial, que beneficia a los más pobres, como para la vivienda subsidiada que beneficia a la clase media.

Los problemas de la vivienda asistencial no se solucionan con más fiscalización sino que mediante el aumento del subsidio directo entregado a la demanda, resolviendo los problemas para que la Ley de la Calidad funcione y permitiendo que la función inmobiliaria y la de construcción de un proyecto estén integradas. Todo esto hará posible una mayor calidad para este tipo de viviendas, objetivo medular de la nueva Política Habitacional.

Además, si bien la hipótesis de asimetría en la información es cuestionable, de existir este problema hay formas más efectivas de solucionarlo que aumentando la fiscalización de la manera como lo plantea este proyecto de ley y en ningún caso se soluciona separando la función inmobiliaria de la construcción. Para solucionar el problema de la asimetría de información en la vivienda asistencial se debe focalizar el objeto de asistencialidad social y técnica en entes privados capacitados o bien directamente a través del Estado, pero suprimir el rol inmobiliario, de modo de evitar introducir las ineficiencias antes expuestas y evitar dispersar las responsabilidades de la calidad de la vivienda en los propios postulantes, como hoy ocurre. Es fundamental destacar el hecho de que hoy en día existen programas de apoyo a las familias en extrema pobreza, como el programa Chile Solidario, por lo que

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G., que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector, con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: [www.camaraconstruccion.cl](http://www.camaraconstruccion.cl)

Director responsable: Felipe Morandé L.

ISSN 0718-3240

parece adecuado utilizar este mecanismo, que ya está implementado y cuenta con un presupuesto establecido, como manera de apoyar a estas personas en su decisión respecto a la adquisición de vivienda. Se solucionaría así el posible problema de asimetría de información, sin necesidad de introducir trabas en la gestión y desarrollo del negocio inmobiliario mismo.

Finalmente hay consenso en que en los programas de vivienda subsidiada de postulación colectiva (DS 40) no se da la asimetría de información y se tendría además otros mecanismos de control, como es la fiscalización que hace el banco que otorga el crédito al comprador de la vivienda y el hecho de que el subsidio sólo se pague contra la escritura de la propiedad. Por tanto, no se justifica en ningún caso afectar a este programa con el proyecto de ley propuesto.

Por lo anterior se debe plantear una oposición enérgica al proyecto de ley. En caso de ser imposible su retiro, es fundamental hacerle los

siguientes cambios, de manera de provocar el menor daño posible en la vivienda social de postulación colectiva:

- 1.** Eliminar la limitación a que empresas inmobiliarias y generadoras de un proyecto sean a la vez las constructoras del mismo o lo construya una empresa relacionada. Para esto se debe suprimir el Art. 6 del proyecto de ley.
- 2.** Establecer en el proyecto de ley la prohibición de que los SERVIU y los municipios actúen como EGIS y, de no ser posible lo anterior, obligarlos a que también estén inscritos en el registro, cumpliendo con su reglamentación y exigencias. Esto con el fin de no generar una competencia desleal de éstos con otras entidades para ejercer como EGIS.
- 3.** Eliminar del DS 40 toda referencia a las EGIS, de manera de no incluir en el proyecto de ley un programa que hoy funciona adecuadamente.