

658.4012
CCHC
C172
1996
c.1



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO

-- 04079 --

CAMARA CHILENA DE
CONSTRUCCION
Centro Documentación

ABRIL, 1996



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO

INFORMES EJECUTIVOS

TEMAS:

NUEVAS LINEAS EN EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA

DESARROLLO URBANO Y
GESTION TERRITORIAL

CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD
DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE

DESARROLLO DE LA ORGANIZACION INTERNA
DE LAS EMPRESAS

GESTION DE PROYECTOS DE CONSTRUCCION

ABRIL, 1996

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

**NUEVAS LINEAS EN EL DESARROLLO
DE LA VIVIENDA**

Comisión Permanente de la Vivienda

**NUEVAS LÍNEAS EN EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA.
La necesidad de impulsar la movilidad habitacional.**

I	Introducción	1
II	Diagnóstico.	3
1.-	Cosideraciones que lo fundamentan	3
2.-	Consecuencias negativas producto de esta situación	3
3.-	Cambios en marcha destinados mejorarlo	3
III	Proposición de ajuste a los programas de subsidio habitacional.	4
IV.	Diseño de un plan de trabajo para el accionar de la Cámara en apoyo de la maduración de los cambios y el desarrollo del mercado.	5
V.	Desarrollo de una industria no bancaria especializada en financiamiento habitacional	6
1.-	Organización de esta industria.	6
2.-	Cómo pueden convertirse las empresas inmobiliarias y constructoras en originadores de este financiamiento.	6
VI.	Conclusiones respecto del desarrollo del mercado secundario de la vivienda y la movilidad habitacional en los sectores de bajos ingresos	6
1.	Maduración del Modelo.	6
2.	Desarrollo del mercado secundario.	7

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN.

Comisión Permanente de la Vivienda.

NUEVAS LÍNEAS DE DESARROLLO PARA LA VIVIENDA SUBSIDIADA LA NECESIDAD DE IMPULSAR LA MOVILIDAD HABITACIONAL.

I INTRODUCCIÓN

La evolución de las políticas nacionales de vivienda y los resultados obtenidos de su aplicación nos han llevado a plantear la necesidad de revisar los programas y los sistemas de otorgamiento de viviendas sociales subsidiadas por el Estado.

De este análisis podemos concluir, que como consecuencia del desarrollo del país se han producido dos situaciones negativas que deben ser necesariamente enfrentadas.

a. La primera la constituye el desequilibrio existente entre las aspiraciones de las personas y los estándares ofrecidos a través de las soluciones habitacionales de más bajo costo.

El estándar denominado vivienda social, del cual existen construidas aproximadamente 700.000 unidades, constituye una respuesta inadecuada a la realidad actual de un país que incrementa su ingreso per cápita en la forma como lo hace el nuestro. A esto debemos agregar la imposibilidad de que los propietarios de estas viviendas puedan venderlas por falta de demanda, para así poder aspirar a una de mejor estándar.

Creemos que una de las más importantes causas de esta situación de desequilibrio se encuentra en el fuerte carácter asistencial que ha marcado a los planes habitacionales nacionales, donde el Estado no sólo ha financiado casi la totalidad del valor de la vivienda, sino además ha otorgado subsidios ocultos para cubrir gastos de operación y financiamiento.

Esta situación, consecuencia de las limitaciones que impuso la escasez de recursos económicos disponibles y el interés por producir la mayor cantidad de soluciones habitacionales, llevaron al Estado a establecer los bajos estándares mencionados anteriormente.

Una diferenciación entre los sistemas de acceso a la vivienda ofrecidas a los decrecientes grupos que necesitan un fuerte apoyo del Estado y aquellos dirigidos a los grupos que cuentan con posibilidades de ahorro o que cuentan con una vivienda usada pagada y que además son sujetos de crédito, puede contribuir a superar esta diferencia entre aspiraciones y estándares.

Queremos insistir en este punto, pues creemos que dada la realidad del país, el Estado debe a la brevedad posible, dimensionar el déficit de viviendas de carácter asistencial y definir políticas especiales para enfrentarlo y resolverlo, sin que ellas entorpezcan el desarrollo de los nuevos programas de vivienda, que deben desarrollarse en el marco de una economía de mercado creativa, abierta y competitiva.

Creemos que el sector privado podrá también participar activamente en la de ejecución de estos planes asistenciales, en la forma que se determine oportunamente.

Este documento contiene una proposición de reestructuración de los sistemas de acceso a la vivienda, que a partir de **hacer neutra la aplicación de los subsidios, de la diversificación de los sistemas de financiamiento de viviendas de bajo costo, del desarrollo del mercado secundario de la vivienda social y la puesta en práctica una nueva política de subsidios**, intenta perfeccionar el funcionamiento del mercado de la vivienda subsidiada, potenciar el mercado viviendas de mayor precio, que no reciben subsidio y satisfacer la demanda de los programas asistenciales.

Sí consideramos que la Región Metropolitana cuenta con un superávit de 293 mil viviendas sociales, creemos que el desarrollo exitoso del mercado secundario estas viviendas podría llegar

a proporcionar la cantidad de unidades usadas, necesarias para satisfacer las demandas de los programas asistenciales para esa región, sin necesidad de seguir construyendo nuevas viviendas de ese estándar.

A su vez los efectos de la movilidad habitacional, que se intenta producir, pueden afectar positivamente, por el efecto de reacción en cadena, la demanda de viviendas no subsidiadas de más de 1.500 UF., situación que no está estudiada en el presente documento y que consideramos como tarea pendiente por realizar.

La gradualidad en la aplicación de este proceso y la voluntad política de llevarlo a cabo en su totalidad son otros factores que a nuestro parecer se hacen fundamentales en la aplicación exitosa de estas nuevas líneas.

b. La segunda de estas situaciones negativas se refiere a los efectos causados por la localización de estos planes masivos de vivienda en el desarrollo de las ciudades y en su calidad de vida.

Con relación a éste impacto queremos llamar la atención acerca de algunos aspectos riesgosos que deben ser estudiados y al mismo tiempo destacar algunos aspectos positivos que pueden estimularlos. Estos son:

b.1 Considerando el éxito con que han operado los programas habitacionales, al cumplir con sus metas anuales y los efectos conocidos respecto del crecimiento por extensión de las ciudades, a causa de este cumplimiento exitoso, creemos que en forma paralela y complementaria al estudio y la implementación de estas nuevas líneas para el desarrollo de la vivienda, deben definirse políticas de desarrollo urbano.

Queremos dejar constancia, que la posibilidad de que se repita una situación de crecimiento descontrolado de la ciudad con un fuerte deterioro de su calidad de vida, producto de la aplicación masiva de un plan habitacional, es altamente probable, si no se ponen en marcha desde ya las iniciativas que permitan contar con líneas claras de acción e instrumentos específicos para llevarlas a cabo dentro del campo del desarrollo urbano.

A este respecto creemos, que deben ser motivo de un permanente análisis por parte de nuestra Institución con el fin de poder aportar en la oportunidad que la autoridad lo requiera, proposiciones específicas sobre las siguientes materias:

- Estrategias de gestión territorial.
- Política de suelos y zonificación dentro de la ciudad
- Políticas de remodelación
- Régimen de propiedad
- Externalidades
- Capacidad de recursos de infraestructura
- Criterios de dimensionamiento de agrupaciones.

b.2 Por otra parte la movilidad habitacional, producto de la venta de viviendas básicas, ofrecerá una oportunidad de renovación urbana, que debe ser considerada y estimulada, dada la baja calidad ambiental y falta de equipamiento de los sectores en que estas viviendas se encuentran localizadas. Esta renovación debiera producir el mejoramiento tanto de la vivienda misma como el de su entorno.

b.3 Finalmente, como forma de establecer un mayor equilibrio entre la inversión en vivienda y la inversión en ciudad, proponemos, como uno de las tareas prioritarias a llevar a cabo, reestudiar los subsidios contemplando incorporar una línea dirigida a ayudar al financiamiento de la construcción de equipamientos sociales e infraestructura urbana, con recursos provenientes de una redistribución de los actuales fondos disponibles para ellos.

II DIAGNÓSTICO.

- **Existe una demanda insatisfecha por servicios habitacionales de enorme magnitud.**
- **Existe la institucionalidad, la capacidad empresarial y los recursos financieros para satisfacer toda la demanda en un plazo no superior a 15 años.**
- **El sector privado ha reaccionado sólo parcialmente, a causa de algunas barreras originadas por la propia política habitacional (Prohibición de enajenar, financiamiento complementario estatal, subsidios ocultos, etc.)**

1. Consideraciones que lo fundamentan.

- a. El déficit de viviendas (Censo de 1992) es de alrededor de 740 mil viviendas. Correspondiendo a 540 mil familias de más de cuatro personas que viven en la vivienda de otra familia y a 200 mil familias que ocupan viviendas con carencias.
- b. Muchas de esas familias podrían pagar por los servicios habitacionales del nivel de una vivienda básica o superior, pero sólo existe oferta restringida.
- c. Existe una gran cantidad de viviendas, de hasta 700 UF, totalmente pagadas que podrían ser enajenadas. No lo han sido por falta de demanda o por prohibición de venta.
- d. El incremento del déficit por aumento del número de familias y por el número de viviendas que se deterioran.
- e. La demanda insatisfecha de viviendas que crecerá por el aumento en los ingresos.
- f. Existe la institucionalidad necesaria, basada en mecanismos e instrumentos largamente probados y en una capacidad empresarial suficientemente consolidada.
- g. Se cuenta con los recursos financieros autogenerables y de largo plazo, suficientes para financiar toda la demanda insatisfecha en un plazo razonable.
- h. Se ha producido un proceso de discriminación que se ha traducido en iliquidez de las viviendas sociales usadas.
- i. Existen subsidios cautivos, de aplicación obligada que impide la libre elección.
- j. "Cultura de no pago", producida por el Estado como prestamista directo de la demanda final, que no ejerce la obligatoriedad de cobro o aplica medidas de condonación.
- k. Características de informalidad de la oferta de arriendos de viviendas para esos sectores.

2. Consecuencias negativas producto de esta situación.

- a. Calidad de vida para los segmentos de menores ingresos bajo su nivel potencial.
- b. Pérdida de crecimiento económico, por la producción de viviendas de bajo valor agregado.
- c. Incentivos perversos al ahorro, por falta de tasas de interés regidas por el sistema competitivo.
- d. Pérdida de capital por los sectores más pobres, por iliquidez de sus viviendas
- e. Deterioro e ineficiencia de los centros urbanos, por adopción de estándares de urbanización y equipamiento insuficientes.
- f. Entorpecimiento de futuros procesos de renovación urbana por establecimiento de una gran cantidad de pequeños propietarios.

3. Cambios en marcha destinados a mejorar la situación:

3.1. Correcciones de falencias de carácter estructural y eliminación de deficiencias operativas orientadas a subsanar los siguientes aspectos:

- a) El olvido de las propiedades financieras de la vivienda, al dejar de lado los temas de su liquidez, renta y plusvalía.
- b) Las discriminaciones de las viviendas usadas.
- c) La actuación directa del Estado en el financiamiento, en lo inmobiliario y en la construcción.

- d) La extensa gama de subsidios ocultos, que distorsionan el sistema de precios y la correcta asignación de los recursos.
- e) Las políticas permisivas frente a los deudores.
- f) Las distorsiones en el mercado de arriendo de viviendas.

Un inventario de medidas implementadas o en vías de serlo se incorporan como apéndice de este documento.

3.2. La Ley N° 19.281, de Leasing Habitacional, como instrumento de política habitacional.

Esta ley, junto con establecer un mecanismo de adquisición de viviendas introduce y regula diversos aspectos fundamentales de política habitacional:

- a) La neutralidad de los subsidios entre viviendas nuevas y usadas.
- b) La facultad para que el MINVU otorgue subsidios diferidos en el tiempo.
- c) Retiro del Estado de todas las funciones operativas, entregándolas al sector privado, incluso podría participar en la asignación de subsidios.
- d) Completa conexión de la vivienda social a los distintos instrumentos de inversión del mercado de capitales.
- e) Intensificación del clima competitivo con nuevos actores. **Acceso del sector inmobiliario a la función financiera y acceso del sector financiero a la función inmobiliaria.**
- f) Creación de una institucionalidad especializada en el desarrollo y administración del ahorro para vivienda.
- g) Creación de una institucionalidad especializada para la resolución de conflictos, a través de instancias arbitrales.

III PROPOSICIÓN DE AJUSTE A LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIO HABITACIONAL.

Debido a que el desequilibrio existente entre oferta y demanda habitacional, es de la mayor urgencia generar las condiciones para que la estructura de la oferta se mueva lo más rápidamente posible hacia lo que corresponde a la demanda.

Como ya se ha dicho, lo primero es que los subsidios puedan aplicarse a viviendas usadas. En efecto, **cada vivienda adicional de bajo estándar que se siga construyendo implica una pérdida social**, en comparación a la alternativa de aplicar el subsidio a una vivienda usada también de bajo estándar y construir una vivienda de valor medio para los actuales ocupantes de la vivienda de bajo estándar.

Lo segundo, es que exista la **máxima flexibilidad para que pueda producirse el encuentro entre la oferta y la demanda habitacional "real"**. La demanda real por viviendas es de cientos de miles de familias, pero el sistema de selección y asignación "deja entrar al mercado" sólo alrededor del 10 % de ella por año.

Con un desequilibrio de estas características, es imposible que un mecanismo centralizado de aplicación de subsidios como el existente, produzca buenos resultados, cualesquiera sean los criterios de selección o las autoridades que los apliquen.

La única forma de moverse eficaz y eficientemente hacia el equilibrio, es permitiendo la interacción descentralizada de los miles y miles de agentes que habrán de participar en

la reasignación masiva de lugar de residencia, uso del suelo, capacidades empresariales y profesionales, y recursos financieros, en búsqueda de un mejor estándar habitacional.

Con este objeto se propone modernizar los procedimientos de otorgamiento de subsidios, asignándolos a los postulantes a medida que celebren un contrato de financiamiento para la adquisición de su vivienda (o la adquieran al contado).

El sistema otorgaría "opciones de subsidio" a todos los potenciales beneficiarios que satisfagan determinados requisitos mínimos . Quienes tengan la opción de subsidio, pasarían a tener el beneficio definitivamente , cuando obtengan el financiamiento complementario, a través del sector privado o paguen al contado.

La Comisión ha considerado de interés proponer que esta modalidad podría aplicarse también a quienes obtengan un "opción de subsidio a futuro", opción que podría ser transada a valor presente, pudiendo así lograr su aplicación en forma inmediata. Esta posibilidad es otra de las tareas pendientes, producto de este estudio.

IV DISEÑO DE UN PLAN DE TRABAJO PARA EL ACCIONAR DE LA CÁMARA EN APOYO DE LA MADURACIÓN DE LOS CAMBIOS Y EL DESARROLLO DEL MERCADO

1. En relación a la política habitacional:
 - a) Apoyar y hacer notar la necesidad de **implementar las medidas que garanticen la aplicación en toda su amplitud de la neutralidad entre viviendas nuevas y usadas para todos los subsidios habitacionales.**
 - b) Prestar su decidido apoyo a la propuesta de ajuste de los sistemas de subsidio y colaborar en su implementación y desarrollo.
 - c) Hacer presente a la autoridad la conveniencia de una redefinición de estándares habitacionales acordes con la realidad socio-económica del país.
 - d) Participar en forma activa en las instancias nacionales que velan por la calidad en la construcción, como una forma de combatir la competencia desleal, producto de la obtención de menores costos por disminución de calidad.
 - e) Iniciar al interior de la Cámara los estudios tendientes a **la creación de las instancias reguladoras que garanticen la aplicación correcta y equitativa de estas políticas habitacionales**, de tal forma que puedan ser propuestas a la autoridad en la ocasión oportuna.

2. En relación al desarrollo de negocios:
 - a) Difundir entre los socios la características y ventajas de los sistemas en vías de aplicación.
 - b) Estudiar y promover, en conjunto con originadores e inversionistas institucionales, el máximo posible de estandarización en los procedimientos en todas las etapas del ciclo del financiamiento.
 - c) Perfeccionar los sistemas de organización de la oferta y demanda de viviendas sociales.
 - d) Promover la normalización, racionalización e industrialización de los procesos constructivos de estas viviendas.

V DESARROLLO DE UNA INDUSTRIA NO BANCARIA ESPECIALIZADA EN FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

1.- Organización de esta industria.

A fines de 1994 y durante 1995 se ha dictado una nueva legislación y cuerpos reglamentarios complementarios para introducir en el país la tecnología financiera de la securitización o bursatilización. La industria de securitización se organiza y opera en base a:

- Agentes originadores de financiamiento para la demanda final de viviendas.
- Sociedades securitazadoras, que adquieren los activos anteriores y los agrupan según características que sean deseables para el mercado, estructurando patrimonios separados. Contra el flujo de los activos del patrimonio se emiten bonos, que se colocan en el mercado.
- Inversionistas que adquieren los bonos. No hay responsabilidad del emisor. (Aunque jurídicamente el bono es un título de deuda, en la práctica el inversionista -al adquirir el riesgo del grupo de deudores- es como si hiciera un aporte de capital a un negocio de plazo fijo. es decir, como si fuera accionista de este negocio.

2.- Cómo pueden convertirse las empresas inmobiliarias y constructoras en originadores de este financiamiento.

Estas empresas pueden convertirse en originadores, de dos maneras:

- a) Emisores de crédito hipotecario. Deben estructurarse como agentes administradores de mutuos endosables.
- b) Emisores de contratos de leasing habitacional.

Cualquier agente del sector construcción o inmobiliario, con la capacidad empresarial y orientación de mercado adecuada, puede constituirse en originador de financiamiento habitacional para la demanda, complementando su actividad comercial.

VI CONCLUSIONES RESPECTO DEL ANÁLISIS DEL DESARROLLO DEL MERCADO SECUNDARIO DE LA VIVIENDA SOCIAL Y LA MOVILIDAD HABITACIONAL EN LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS

1. Maduración del Modelo.

Con la maduración del nuevo modelo habitacional, cuya característica central es el total traspaso de las funciones operativas al sector privado, el libre juego del mercado y la oferta de subsidios a la demanda de carácter neutro, pueden esperarse significativos impactos económicos y sociales:

- a) Se podrá contar con una oferta de productos habitacionales más diversificada para los sectores más pobres y que pueden ser seleccionarlos libremente.
- b) Se posibilitará la incorporación de amplios sectores populares al mercado de servicios financieros para la vivienda.

- c) Se crean los incentivos para fortalecer ampliamente una cultura del ahorro popular, a través de la inversión continua en bienes inmuebles habitacionales. A nivel de la sociedad, se incrementará el ahorro agregado y se utilizarán mejor los recursos.
- d) Se pondrá fin a la cultura del no pago, lo que no solo implica una mejor focalización de los subsidios estatales, sino que resuelve también un serio problema de deterioro moral.
- e) Se logrará una gradual formalización del mercado de arriendo de viviendas sociales, esperándose que en un plazo mediano haya una amplia oferta consistente con el costo del capital.
- f) Las viviendas sociales se transformarán en activos líquidos.
- g) Resituar al Estado en su rol natural de apoyo subsidiario a los sectores de menores ingresos y de facilitador del sector privado, lo que aumentará significativamente la eficacia de las políticas públicas.

2. Desarrollo del mercado secundario.

Dado el tremendo desequilibrio cualitativo entre la demanda habitacional y el parque existente de casas y departamentos, antes comentado, el aspecto más relevante para los próximos años dice relación con el desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, lo que implica las siguientes situaciones:

- a. Aplicación y focalización intensiva de subsidios a viviendas usadas. Toda la información disponible indica que esto es urgente. Se está cerrando la brecha existente entre número de hogares y número de viviendas. Sin embargo, ya existe una cantidad muy grande de familias "atrapadas" en una vivienda de un estándar muy inferior a la que desean y pueden financiar.
- b. Capacidad del sector privado para intermediar en gran escala viviendas de bajo estándar. Se podría suponer que los agentes económicos capaces de actuar como receptores de viviendas usadas de bajo estándar en parte de pago por la adquisición de inmuebles de mayor valor, tendrían mayores posibilidades de dominar el mercado y de asegurar el éxito de su gestión.

Esta situación puede además, dar lugar a negocios inmobiliarios más complejos, tales como: fusión de viviendas, incorporación de otros elementos para elevarles el estándar y reciclaje del suelo hacia otros proyectos.

- c. Fuerte expansión en la cantidad y monto de los negocios para el sector privado. Al lograr que los segmentos de clientes de viviendas sociales lleguen a ser atendidos plenamente por el sector privado.
- d. **Un nuevo producto habitacional.** En los últimos años ha ido creciendo la polémica en torno a la calidad de las viviendas, lográndose finalmente establecer la distinción entre estándar y calidad del inmueble.

El posicionamiento del tema en la opinión pública y la generalizada opinión de que hay problemas de calidad, a nuestro parecer, son mas bien un reflejo de la insatisfacción mayoritaria con el bajo estándar que tiene la gran mayoría de las viviendas sociales que el país está produciendo.

El mercado secundario permitirá que los actuales ocupantes de esas viviendas básicas se desplacen a otras de nivel superior, y que el parque existente se destine a quienes acceden a su primera vivienda. **La construcción de viviendas de bajo estándar será reemplazada por la**

construcción de viviendas de nivel medio. Este nuevo producto habitacional hará desaparecer la polémica sobre la calidad de las nuevas viviendas.

e. Una nueva estructura en la organización de los negocios. Es necesario destacar que la nueva legislación y normas complementarias, así como la actitud de las autoridades sectoriales y del área financiera en general, apuntan en la dirección de generar un clima de competencia cada vez más amplio y profundo.

Finalmente queremos destacar que, considerando esta nueva realidad institucional y las características propias de las operaciones de bajo monto, ya se están produciendo procesos de integración y alianzas estratégicas, fenómeno que se intensificará en los próximos años, dando paso a una nueva estructura en la organización de los negocios de las Empresas Constructoras e Inmobiliarias.

INVENTARIO DE MEDIDAS YA IMPLEMENTADAS Y EN FASE DE IMPLEMENTACIÓN.

Acción. Poner en marcha el descuento por planilla obligatorio para el pago de dividendos y cuotas del plan de ahorro comprometido.

Impacto. Aumenta la seguridad de recuperación de los créditos hipotecarios y del cumplimiento de las metas de ahorro. Reduce los costos administrativos en la cobranza.

Estado de situación. Implementado legalmente, dentro de la legislación sobre Código del Trabajo y en la Ley 19.281.

Acción. Poner en marcha un sistema de leasing habitacional.

Impacto. Crea condiciones nuevas de financiamiento, con lo cual se puede llegar con servicios financieros a sectores que no han podido operar con el crédito hipotecario.

Estado de situación. Se dictó la legislación y la normativa regulatoria complementaria.

Diversos e importantes agentes han informado su incorporación como operadores en el nuevo sistema (del sector financiero, de cajas de compensación, de grupos inmobiliarios y de corredores de propiedades).

Acción. Poner en marcha mecanismos de ajuste para períodos de alta inflación o recesión.

Impacto. Permite que los deudores reprogramen sus pasivos, en una forma eficiente y conocida previamente, en los casos que el dividendo crece como proporción de la remuneración.

Soluciona un importante riesgo de morosidad involuntaria.

Estado de situación. Se ha dictado la legislación correspondiente, conocida como "Fondo de compensación de dividendos de créditos hipotecarios".

Acción. Reforzar el seguro de crédito hipotecario al acreedor y ampliarlo a todas las operaciones de crédito hipotecario de viviendas de interés social.

Impacto. Disminuye los riesgos políticos de las operaciones de crédito fuertemente paralizantes del sector, por sus carácter de imponderables y eventualmente catastróficos.

Estado de situación. Se ha incorporado el seguro en los programas de subsidio habitacional relevantes.

Por ahora se ha resuelto no introducirlo en operaciones sin subsidio.

Acción. Puesta en marcha de la securitización.

Impacto. Aumenta la opción de canalizar recursos privados del mercado local de inversionistas institucionales para créditos hipotecarios pequeños.

Permitiría crear valores a la medida de las demanda en cuanto a plazos y rendimientos, haciéndolos atractivos para los inversionistas institucionales.

Estado de situación. Se dictó la legislación y normativa regulatoria complementaria.

Se han inscrito en el registro respectivo de la Superintendencia de Valores y Seguros cuatro compañías securitizadoras.

Acción. Eliminación tácita de los subsidios a la tasa de interés (subsidio implícito), en los programas de subsidio habitacional.

Impacto. Ajusta los créditos para sectores bajos a las tasas de mercado.

Estado de situación. Incorporado en los decretos que regulan los programas de subsidios.

Acción. Igualar condiciones de otorgamiento de los mutuos hipotecarios endosables con las letras de crédito hipotecario.

Impacto. Facilita el uso de este instrumento.

Estado de situación. Legislación dictada.

Acción. Incorporación de la libertad de elección en los programas de subsidios de vivienda básica, a través de la creación de un programa especial, que opera paralelamente al tradicional.

Impacto. Permitirá incorporar gradualmente los sectores de menores ingresos a la plena libertad de elección, permitiendo así que el libre juego del mercado resuelva donde y que construir.

Estado de situación. Programa en operación.

Acción. Adoptar las siguientes medidas para poner en pie de igualdad en el otorgamiento de crédito hipotecario de pequeño monto a todo el sector bancario:

- Poner fin a los subsidios implícitos establecidos hoy sólo en los convenios con el Banco del Estado.
- Si es política establecerlos, hacer oferta generalizada a todos los Bancos en similares condiciones.

Impacto. Hacer viable la oferta privada a precios competitivos.

Libera al Banco del Estado de colocaciones que amenazan su sano desenvolvimiento.

Beneficia a los sectores de bajos ingresos con una oferta diversificada de servicios financieros con los beneficiarios de la libre competencia.

Disminuye los riesgos políticos al evitar la concentración de deudores en una institución.

Estado de situación. Se están negociando convenios con bancos privados.

Acción. Autorizar a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar para incorporarse al otorgamiento de financiamiento habitacional para sus afiliados y trabajadores independientes.

Impacto. Aumentar y diversificar la oferta de servicios financieros para sectores de bajos ingresos para lograr mayor calidad de servicio.

Captar potencialidades de instituciones bien posicionadas en sector de ingresos medio-bajos que cuenten con una sólida y eficiente experiencia en la originación y administración de créditos de pequeño monto.

Estado de situación. En la ley de leasing habitacional se autorizó a las Cajas de Compensación para crear filiales especializadas en leasing habitacional. Se les autorizó además para abrir cuentas de ahorro para la vivienda y crear como filiales administradoras de fondos para la vivienda y sociedades securitizadoras.

Acción. Autorizar a los Bancos y Sociedades Financieras para establecer filiales o divisiones especializadas en el otorgamiento de crédito hipotecario.

Impacto. Lograr un efecto psicológico positivo en los demandantes de créditos, al entenderse con una unidad o entidad especializada en este tipo de operaciones.

Generar una mayor fluidez en la relación acreedor-deudor.

Lograr una segregación institucional de la institución prestamista que evite su desperfilamiento en cuanto a imagen pública asociada a determinado segmento del mercado y no deteriorar la atención a su clientela habitual. Ello podría incentivar la entrada de otras instituciones a este mercado.

Alcanzar una especialización de funciones que permitiría además conocer en detalle los beneficios y costos de este producto.

Estado de situación. En la ley de leasing habitacional se autorizó a los bancos y sociedades financieras para crear filiales especializadas en el otorgamiento de contratos de arrendamiento con promesa de compraventa de viviendas.

Acción. Creación de una Corporación de derecho privado que impulse en forma permanente, entre el sector privado, la atención de los sectores de menores ingresos, principalmente a través del financiamiento habitacional.

Impacto. Identificar, estudiar y promover cambios institucionales, que considerando los puntos de vista del sector privado, hagan posible que éste atienda a los sectores de menores ingresos.

Crear una instancia de alto nivel técnico en la cual se encuentren las autoridades y líderes del sector privado, donde juntos vayan reflexionando sobre el desarrollo del mercado habitacional para los sectores medio-bajos y bajos.

Promover la incorporación de nuevos agentes privados al financiamiento habitacional.

Estado de situación

Corporación ya organizada y en pleno funcionamiento.

Inventario de medidas en proyecto o que se han estudiado, pero aún no se ha resuelto definitivamente respecto a su aplicación.

Acción. Implementar seguro de cesantía para el deudor de crédito hipotecario, actuando el Estado como reasegurador catastrófico.

Impacto. Disminuye fuertemente uno de los principales riesgos de morosidad, facilitando además la identificación de la morosidad injustificada para hacer viables los procesos de cobranza judicial.

Disminuye costos habituales de repactación, haciéndolos recaer en los deudores.

Disminuye el efecto contaminante del no pago involuntario.

Estado de situación. Póliza de seguros inscrita en la Superintendencia de Valores y Seguros.

La Autoridad ha resuelto postergar su puesta en vigencia hasta que el Gobierno tome una decisión final sobre sistema general de protección a la cesantía y se envíe proyecto de legislación al Congreso. Se espera que esto ocurra en 1996.

Acción. Establecer incentivos transitorios para la puesta en marcha de una oferta diversificada de crédito hipotecario pequeño por parte de los agentes financieros privados, en la forma de subsidios a la originación (como una comisión flat).

Impacto. Radica en el sector privado una función que éste puede realizar con mejores resultados que el Estado.

Permite el acceso a servicios financieros diversificados modernos a los sectores de menores ingresos, aumentando sus opciones de progreso.

Permite el desarrollo del mercado secundario de viviendas de valor medio-bajo, lo que valorizará estos activos, incentivará el ahorro y aumentará el bienestar social.

Descentraliza las carteras hipotecarias populares, eliminando así los riesgos políticos que frenan el desarrollo del sector vivienda.

Explicita subsidios ocultos que hasta ahora otorga el Estado y crea las condiciones para que, a medida que el proceso evolucione, se vaya produciendo su fuerte disminución y gradual eliminación.

Pone fin a un grave foco de injusticia social.

Estado de situación. Diseño del sistema y evaluaciones de impactos sobre el mercado y sobre el gasto fiscal listos. La autoridad está analizando si definitivamente es necesario o no ponerlo en marcha, dada la favorable actitud del sector privado para entrar a financiar a los sectores de bajos ingresos, que se observa en los últimos meses.

Acción. Licitación de líneas de refinanciamiento a las instituciones que otorguen los créditos pequeños hasta la maduración plena de la industria de securitización (mecanismo que les permitirá levantar los fondos en el mercado de capitales).

La licitación sería con total prescindencia del Estado en el riesgo crediticio que asuman las instituciones licitantes.

Para tal refinanciamiento se utilizarían recursos liberados de los créditos que actualmente otorga el MINVU y, eventualmente, al Banco del Estado actuando como banco de segundo piso.

Impacto. Facilita el despegue de la nueva función del sector privado.

Incentiva al desarrollo de la securitización.

Estado de situación. Se han estado haciendo experiencias piloto con recursos del Programa MINVU-AID. Se ha estado trabajando en el diseño de procedimientos de financiamiento de segundo piso que podría otorgar el Banco del Estado.

Acción. Sistema de movilidad habitacional para deudores SERVIU.

Impacto. Facilitar el surgimiento y desarrollo del mercado secundario de viviendas básicas.

Estado de situación. Desarrollo del sistema en detalle listo.

La autoridad espera ponerlo en marcha a mediados de 1996, una vez iniciado el leasing habitacional.

Identificación de otras medidas que deberían ser impulsadas.

- a) Ajuste a los programas de subsidio.
- b) Enajenación de la cartera hipotecaria de los SERVIU.
- c) Dictación de una nueva legislación de arriendo.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

**DESARROLLO URBANO Y
GESTION TERRITORIAL**

Comisión de Urbanismo

DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN TERRITORIAL

Índice

RESUMEN EJECUTIVO

I.- El concepto de Planificación Territorial, de Gestión Territorial y de Desarrollo Urbano.

A.- Qué se entiende por Planificación y Gestión Urbana y Territorial.

1) *El Concepto de Planificación Territorial.*

2) *El Concepto de Gestión Territorial.*

3) *Gestión Territorial Urbana y Rural.*

4) *Desarrollo Urbano.*

B.- Cuales son las Instituciones y los Instrumentos de Planificación Territorial.

1) *Las Instituciones de Planificación Territorial.*

2) *Los Instrumentos de planificación Territorial, clasificación.*

II.- Descripción y Diagnóstico de la situación actual

A.- La Institucionalidad de la Gestión Territorial.

1) *Relaciones entre la Institucionalidad y las Acciones reguladas y los Instrumentos utilizados.*

2) *Análisis de la Planificación a nivel Nacional.*

3) *Análisis de la Planificación a nivel Regional.*

4) *Análisis de la Planificación a nivel Comunal.*

5) *Problemas básicos más relevantes.*

B.- La Institucionalidad de los Instrumentos de Planificación Urbana y de la Vialidad Urbana.

B1.- La Institucionalidad de los Instrumentos de Planificación.

1) *Esquema General : del nivel nacional al nivel local.*

2) *Diagnóstico y Análisis.*

3) *Procedimientos y competencias para la elaboración y aprobación.*

B2.- La Institucionalidad de la Vialidad Urbana.

1) *Identificación de las Instituciones y sus funciones.*

2) *Examen del modo de operar de la vialidad urbana.*

3) *Diagnóstico y análisis de alternativas.*

III.- Propuestas.

A.- Gestión Territorial.

- 1) *Concentrar funciones de similar naturaleza.*
- 2) *Redistribuir descentralizando las funciones de gestión territorial en los niveles Nacional, Regional y Comunal.*
- 3) *Descentralizar a partir de las comunas.*
- 4) *Facultar al Gobierno Regional para exigir la asociación de comunas, cuando estas constituyen áreas metropolitanas.*
- 5) *Hacer Planes regionales de infraestructura, equipamiento e inversiones.*
- 6) *Definir Indicadores para la medición del desarrollo urbano.*
- 7) *Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial, para evaluar y exigir el pago de externalidades a quién las genere.*
- 8) *Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial, para llevar a cabo acciones que impulsen la Renovación Urbana.*

B.- Instrumentos de Planificación y vialidad urbana.

- 1) *Extender el ámbito de acción de los instrumentos de Planificación Comunal incorporando la regulación de áreas rurales.*
- 2) *Diferenciar materias y procedimientos de aprobación de los Planes Metropolitanos, Intercomunales, Comunales, Seccionales y enmiendas al Plan Regulador.*
- 3) *Diferenciar los contenidos y los procedimientos de aprobación de los Instrumentos de Planificación según el tamaño poblacional de las Comunas.*
- 4) *Incorporar dentro de las materias normadas por el Plan Regulador la fijación de estándares de equipamiento y la regulación de uso de la superficie, el subsuelo y el espacio aéreo de los Bienes Nacionales de Uso Público.*

IV.- Anexos.

A.- Listado de Instituciones que intervienen en Vialidad Urbana.

DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN TERRITORIAL

PROPOSICIÓN PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO.

El presente trabajo se propone el estudio del Desarrollo Urbano y la Gestión Territorial, cómo una de las formas de colaboración de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, al proceso de Modernización del Estado.

Este documento se ordena en tres capítulos y un anexo, los cuales se refieren, el primero, a la definición de conceptos, el segundo, a la descripción y diagnóstico de la institucionalidad y, en el tercero, se encuentran las propuestas. Los capítulos segundo y tercero están ordenados en dos subcapítulos cada uno, dedicándose, uno a la institucionalidad de la gestión territorial, y el otro, a la institucionalidad de los instrumentos de planificación y a la institucionalidad de la vialidad urbana.

- I.- El concepto de Planificación Territorial, de Gestión Territorial y de Desarrollo Urbano.
- II.- Descripción y Diagnóstico de la situación actual.
- III.- Conclusiones y Propuestas.
- IV.- Anexo, con el listado de instituciones que intervienen en la vialidad urbana.

I.- EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, DE GESTIÓN TERRITORIAL Y DE DESARROLLO URBANO.

Este capítulo, aborda los siguientes temas:

A.- QUÉ SE ENTIENDE POR PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN URBANA Y TERRITORIAL.

Entendemos por Planificación Territorial, al proceso de elaboración de un plan de acciones, mediante cuya aplicación se logre orientar el desarrollo del territorio urbano y rural.

Como gestión territorial, se la ha entendido en su sentido más amplio, esto es, como una sucesión de acciones que buscan cumplir un objetivo específico. Dicho objetivo puede ser material, como es en el caso de la construcción de una obra, o inmaterial como en el caso de la fijación de marcos regulatorios. El cumplimiento del objetivo, para el cual se elabora la acción, debe ser objetiva y oportunamente evaluado lo que permite ajustar y corregir las acciones.

El concepto de gestión territorial engloba tanto el ámbito denominado urbano como el rural. Respecto del primero, la gestión se encuentra parcialmente contenida en los procesos de estudio, formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, definidos y reglamentados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En cuanto a la gestión de las áreas rurales en ellas intervienen directamente los ministerios de acuerdo a las atribuciones propias que les entrega la ley, sin que se elaboren Planes Territoriales que guíen este conjunto de acciones.

Conforme al contenido del documento "Política Nacional de Desarrollo Urbano", esta acción debe enmarcarse en un concepto de Desarrollo, entendido éste como un proceso continuo de mejoramiento y también cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dados que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por

los mecanismos de mercado son insuficientes por si solas para implementar este desarrollo y para evitar externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes alcancen un estandar aceptable de habitabilidad.

B.- CUALES SON LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

1) Las Instituciones de Planificación Territorial:

La Ley General de Urbanismo y Construcciones entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a sus SEREMIS y a las Direcciones de Obras Municipales la planificación territorial de las áreas urbanas. Los Ministerios pueden también intervenir en las áreas urbanas, elaborando planes, en el cumplimiento de sus funciones propias, superponiéndose a las atribuciones de planificación del MINVU. En las áreas rurales intervienen directamente los Ministerios elaborando planes y ejecutando obras de acuerdo a las atribuciones propias que les entrega la ley; Por ejemplo el Ministerio de Agricultura a través de la oficina de Políticas Agrarias interviene en la zonificación del suelo y a través de los SEREMIS en conjunto con el MINVU, en los procesos de cambios de destino y subdivisión. Obras Públicas a través de la Dirección de Vialidad, interviene en caminos. La Dirección de Riego del MOP interviene en obras de riego. El Ministerio de Educación interviene en la localización de los equipamientos educacionales. El Ministerio de Salud, interviene en la localización de equipamientos de Centros de Salud. El Ministerio de Justicia, en la localización de recintos carcelarios, etc.

2) Los Instrumentos de Planificación Territorial:

Los Instrumentos Generales de Planificación Territorial, son la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, que se definen como los cuerpos legales comunes a todos los campos de acción, que establecerán la definición, el objetivo, la orientación y el contenido de todos los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano. Estos instrumentos se referirán además, a los aspectos administrativos (competencia, responsabilidades, sanciones, etc.) que regulen los derechos y relaciones, tanto del Estado como de los particulares, cuando intervengan en el proceso de división del suelo, de su urbanización y los edificios que sobre él se construyan.

Se considerarán complementos a los instrumentos generales de planificación y regulación del desarrollo urbano todas las leyes y sus reglamentos u otros cuerpos normativos, o la parte de ellos, que se refieran a los mismos campos de acción antes enunciados o que tengan alguna incidencia sobre éstos.

Los Instrumentos pueden ser clasificados en función del tipo de suelo; en urbanos y rurales; en función de la división territorial y administrativa del país, como instrumentos nacionales, regionales, intercomunales y comunales; en función de las acciones reguladas, como normativos, de planificación física y de inversiones.

II.- DESCRIPCIÓN Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

Este capítulo, aborda en síntesis los siguientes temas:

A.- LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN TERRITORIAL.

1) Relaciones entre la Institucionalidad y las Acciones reguladas y los Instrumentos utilizados:

En este subcapítulo se han ordenado las instituciones a partir de la confrontación entre éstas y las materias que forman parte de la gestión. Estas materias que forman parte de la gestión se han clasificado en los niveles de planificación definidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El análisis institucional se ha realizado bajo el supuesto que el objetivo es actuar en

procura de un perfeccionamiento de un sistema descentralizado de gestión, y en consecuencia, se busca establecer la coherencia entre la existencia de planes Nacionales, Regionales, Intercomunales y Comunales y el sistema institucional vigente.

Producto de esta confrontación se concluye con claridad que la propuesta de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de un sistema de planificación descentralizado generó una estructura institucional que afectó únicamente al MINVU y que el resto del ordenamiento institucional obedece principalmente a un sistema que aún se encuentra muy centralizado y que opera en forma paralela al esquema señalado. También se concluye que el contenido de los Planes Reguladores no abarca convenientemente todas las materias comprendidas en la gestión.

2.- Análisis de la Planificación a nivel Nacional:

La normativa nacional que tiene relación con acciones de planificación territorial está compuesta por un gran número de disposiciones específicas, generadas por sectores especializados, 10 instituciones, quienes resuelven independientemente, prácticamente prescindiendo de las políticas del resto de los sectores.

Dicha normativa no está concentrada en un cuerpo único que permita estudiarla y consultarla integralmente.

En cuanto a las atribuciones específicas, se pueden advertir en el detalle del listado de instituciones, que existen materias sobre las cuales se superponen diferentes instituciones como es el caso de la regulación de usos de suelo en áreas rurales, y otras, que aparecen excesivamente fraccionadas como es el caso de la dotación de equipamientos públicos (establecimientos educacionales, de salud, deportivos, etc.).

3.- Análisis de la Planificación a nivel Regional:

La Autoridad Regional se ve sobrepasada por las facultades de Planificación física y de inversiones con que cuentan las instituciones que dependen directamente de los Ministerios. Ello significa que muchas veces no conoce con anticipación los proyectos de los Ministerios y no puede ejercer su función coordinadora asignada por ley.

Este problema se verifica en las acciones que afectan a la planificación y que no están incluidas dentro de las materias tratadas por los instrumentos de planificación territorial correspondientes a este nivel, tales como planificación y mantención de caminos públicos, planificación y construcción de equipamientos, etc.

4.- Análisis de la Planificación a nivel Comunal:

Las comunas ejercen la función de planificación territorial a través de la elaboración de su plan regulador, el cual no rige en las áreas rurales de su comuna. Las decisiones que afectan la planificación de estas últimas áreas, son tomadas, algunas, por los SEREMI, tales como aquellas relativas a la subdivisión y cambio del destino del suelo o las obras de mantenimiento de caminos públicos y, otras, son decididas en niveles centrales, tales como apertura de caminos, infraestructura de energía y sanitaria.

5.- Problemas básicos más relevantes:

En síntesis, se verifican los siguientes problemas básicos:

- Descoordinación en los cometidos, repetición de las labores, e interferencias en las decisiones por la existencia de múltiples actores institucionales que trabajan en paralelo.
- Atribuciones de autoridades superpuestas al coexistir dos sistemas, uno de administración por sectores centralizados, con un sistema de administración territorial descentralizado, al cual no se le transfiere la tuición sobre algunas materias que se mantienen en los sectores centralizados, en el caso de las decisiones para localizar y construir equipamientos, la comuna identifica las zonas de mejor aptitud, pero quien planifica y ejecuta es el nivel central, desaprovechando las capacidades locales.

- ineficiencia y descrédito de las autoridades territoriales ante la población, por cuanto los perciben como incapaces para planificar inversiones y obras en diferentes materias (vialidad, educación, salud, etc.).

- planes de ordenamiento comunal que se caracterizan por su debilidad frente a las facultades de autoridad centrales, como es el caso de las facultades que posee el MINVU para alterar planes reguladores.

- inexistencia de procesos de información y de medición de resultados que permitan el diálogo tanto entre instituciones de la Administración Pública como entre éstas y sectores sociales y privados que no pertenecen a ella, lo que genera una participación desinformada y sobre aspectos parciales.

- no existe un procedimiento que permita recoger, estudiar, calificar y alentar las iniciativas privadas.

B.- LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y DE LA VIALIDAD URBANA.

Este capítulo del trabajo se divide en el estudio de los instrumentos de planificación y en el estudio de la institucionalidad de la vialidad urbana.

B1.- Los instrumentos de Planificación Urbana

1) Esquema General: del nivel nacional al nivel local.

En esta parte del trabajo se describen los instrumentos de Planificación Urbana. Estos instrumentos, aunque son parciales en el área sobre la que tienen atribuciones y en las materias que tratan, forman un sistema de planificación descentralizado que distribuye funciones y atribuciones en los niveles Nacional, Regional, Metropolitano, Intercomunal y Comunal.

La legislación distingue instrumentos de diferente jerarquía y en su reglamentación (Ordenanza General) establece con precisión la tramitación que se cumple para el estudio, formulación y aprobación de cada uno de ellos.

Esta jerarquía reconoce cuatro instrumentos, a saber, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal y/o el Plan Regulador Metropolitano según corresponda, el Plan Regulador Comunal y el Plano Seccional.

2) Diagnóstico y análisis:

El diagnóstico se refiere, a los instrumentos y su contenido, y a los procedimientos y competencias para la elaboración y aprobación, y a las materias no contempladas en ellos.

Este sistema presenta ciertas virtudes que se propone reforzar y ciertas deficiencias que es conveniente corregir.

Entre las virtudes se destaca:

- Una clasificación de instrumentos en función de la división administrativa del territorio nacional, lo que es coherente con el sistema de autoridades existentes y permite clasificar jerárquicamente las materias de la gestión.

- Una estructura que permite incorporar la participación de los actores sociales y económicos en la formulación de políticas de ordenamiento territorial.

Entre las deficiencias se destaca:

- Aplicación de una misma y larga tramitación para la aprobación por el Gobierno Regional de instrumentos comunales (Reguladores y Seccionales) reconocidos por la Ley,

aunque en su visación técnica y jurídica se compruebe que cumplen con todas las regulaciones y normas establecidas mediante planes Intercomunales y/o Metropolitanos en los casos que éstos existan.

- La omisión de estudios de factibilidad técnica en los planes Regionales, Metropolitanos e Intercomunales.

- Falta de definición en los procedimientos de tramitación y de las materias a regularse mediante Planos Seccionales y enmiendas a los Planes Reguladores Comunales.

- Falta de participación, del sector privado y de la ciudadanía en general, a través de un inadecuado sistema de exposición de antecedentes, y sólo una vez que los Planes se encuentran terminados. Mediante este proceso esta participación es desorganizada, no es informada adecuadamente, no se recogen las inquietudes de estos sectores y no logra el respaldo al Plan el que tiene un marcado carácter de impositivo.

- Incapacidad de los Planes Reguladores Comunales para regular el desarrollo en el ámbito rural de la comuna.

- Inexistencia de procedimientos administrativos adecuados para la evaluación de resultados y la medición dinámica del rendimiento de las medidas implementadas por la planificación.

- Falta de atribuciones para planificar y regular los espacios públicos comunales quedando éstos sin una institución rectora que coordine y concilie los intereses de los distintos usuarios de estos espacios, tales como, redes de infraestructura, arborización, áreas peatonales, etc..

- Incapacidad de impulsar medidas administrativas y legales para el financiamiento de obras y proyectos priorizados por los Planes Reguladores.

- Inexistencia de procedimientos para recoger, estudiar, calificar y alentar iniciativas privadas.

- Falta de una institucionalidad y de instrumentos para asumir tareas de planificación y gestión fundamentales en el desarrollo de las áreas urbanas. Las tareas que se encuentran en esta situación se refieren al estudio y financiamiento de las externalidades provocadas por los proyectos de extensión urbana y por las acciones de densificación. Asimismo, la Renovación de áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas se encuentra en similar situación.

La no consideración de las externalidades de los proyectos indicados provoca distorsiones en el mercado del suelo lo que genera la necesidad de imponer medidas de dudoso resultado como es el caso de la fijación de límites urbanos. A lo anterior se agrega un efecto de falta de financiamiento para la ejecución de obras de refuerzo de la infraestructura y de construcción de equipamientos situados fuera del área de los proyectos pero destinadas a atender las necesidades de estos usuarios.

La carencia de una institucionalidad destinada a la Renovación Urbana afecta la calidad de las ciudades y desaprovecha infraestructura y equipamientos con que las áreas deterioradas y subutilizadas son atendidas.

- Facultades de MINVU para aprobar modificaciones al Plan Regulador Comunal sin cumplir con los procedimientos: de exposición al público, acuerdo del Concejo y decreto del Alcalde, las que afectan la credibilidad del público en los instrumentos y las autoridades comunales.

3) Procedimientos y competencias para la elaboración y aprobación:

En esta parte del trabajo, se informa de los procedimientos y los órganos competentes para elaborar y aprobar estos instrumentos de planificación.

En los niveles Regional, Metropolitano e Intercomunal se establece como responsables

de elaborar estos estudios a las Secretarías Ministeriales Regionales del MINVU, quienes para los planes Metropolitanos e Intercomunales, deben consultar a las comunas, trámite que no se exige para el Plan Regional.

Los procedimientos de aprobación para todos estos instrumentos, Metropolitanos, Intercomunales y Comunales, contemplan el acuerdo del Consejo Regional, con la única excepción de los, seccionales comunales y las enmiendas al plan comunal. Este sistema se exige, aún cuando, los instrumentos de menor jerarquía quedan supeditados en todo a los mayores, lo que es cautelado mediante la revisión técnica y jurídica realizada por los Seremi del MINVU, y por la División de Desarrollo Urbano del Minvu y la Contraloría General de la República, en este caso se encuentran los Intercomunales cuando existe un Metropolitano ó los Planes Comunales cuando existen Metropolitanos o Intercomunales.

Esto dado los plazos que implica provoca un entramamiento para la elaboración y aprobación de instrumentos de efectos menos relevantes y que se elaboren cumpliendo con los Planes Generales. En cuanto a la posibilidad de realización de estudios de enmiendas y propuestas de medidas oportunas los efectos de estos procesos hacen que en el momento de la aprobación las medidas sean obsoletas.

La legislación establece como única iniciativa válida para los estudio de planificación de cualquier nivel a las instituciones públicas excluyendo con ello a los vecinos, agrupaciones de propietarios y empresas que pudieran tener interés en estudiar el desarrollo particular de un sector.

B2.- La institucionalidad de la vialidad urbana.

1) Identificación de las Instituciones y sus funciones:

En esta parte del capítulo relativo a la vialidad urbana, que se analiza en forma paralela a los instrumentos, se han identificado y establecido las relaciones entre las instituciones que intervienen y cuatro subsistemas viales urbanos mediante los cuales se atienden las necesidades de la ciudad bajo el punto de vista de la circulación. Ello se funda en el supuesto inicial que es conveniente distinguir el rol propio de cada uno de estos subsistemas y, en consecuencia, la institucionalidad debe responder a este planteamiento, y a la manifiesta poca capacidad para tratar este tema en los instrumentos de Planificación Urbana.

2) Examen del modo de operar de la Vialidad Urbana:

La Comisión de Vialidad Urbana de la Cámara Chilena de la Construcción ha realizado un interesante estudio acerca del modo de operar de los instrumentos de planificación de la infraestructura vial urbana. Se ha estimado conveniente referirse a algunos aspectos de dicha investigación, dado que contribuye a comprender cómo, en la práctica, se procuran satisfacer necesidades colectivas en esta área.

3) Diagnóstico:

De la confrontación indicada se concluye, la necesidad de emprender acciones orientadas en torno a la solución de los siguientes aspectos:

- El reconocimiento que los espacios destinados a la circulación vehicular ocupan parte del espacio abierto de la ciudad y que éste juega un rol esencial en el desarrollo futuro, se debe actuar en la definición de objetivos, normas y estándares para estos espacios, que permitan su tratamiento unitario y multidisciplinar.

- El ordenamiento institucional existente responde al resultado de una dinámica de generación sucesiva de equipos técnicos, al interior del aparato estatal, cada vez más especializados y diferenciados que son dotados de autonomía y recursos para el tratamiento de dicha especialidad. El efecto de este proceso histórico se hace sentir en la existencia de un vacío de autoridad para tratar unitariamente el tema, y en la generación de planes diversos elaborados por distintas especialidades que

administrativamente responden a jerarquías similares, en que no prevalece ninguno sobre otro.

La propuesta de acción en este tema se orienta hacia la discusión de la autoridad competente, los procesos que deben establecerse para la toma de decisiones y para la elaboración de planes que integren las distintas disciplinas y que se coordinen con las políticas de planificación territorial.

- La discusión de metas y planes hoy se realiza al interior de los equipos profesionales de los distintos sectores públicos, sin informar adecuadamente y oportunamente a los afectados, y desaprovechando las posibilidades de potenciar los proyectos mediante la integración de iniciativas provenientes tanto de otros sectores del sistema público como de las actividades privadas.

III.- PROPUESTAS.

Este capítulo, aborda en síntesis los siguientes temas:

A.- GESTIÓN TERRITORIAL.

1) Concentrar políticas de similar naturaleza realizando una redistribución de las funciones relativas a la gestión territorial. Esta acción se materializa a través de readecuación de la institucionalidad, para lo cual se deberá crear un ente rector de todas estas funciones. Para localizar este ente se proponen las siguientes alternativas:

- Crear un ministerio único que reemplace las estructura institucional actual.
- Crear una unidad supraministerial que cumpla una función rectora y coordinadora de las acciones de la gestión.

Para implementar la segunda alternativa se propone que esta unidad se radique en Mideplan, organizándose este ministerio en dos subsecretarías, una destinada a la Planificación Económica y la otra a la Planificación Territorial.

Esta opción aprovecha la experiencia del Sistema de Planificación Económica implementada a partir de Odeplan que permitió coordinar y hacer más eficiente la gestión en esta área.

Como inconveniente se puede indicar la posibilidad de disputa por establecer la prevalencia de una de estas unidades por sobre la otra, y el marcado carácter economista del ministerio actual.

La otra opción para radicar esta función supraministerial consiste en la creación de dicha unidad en el Ministerio del Interior, creando una subsecretaría de Planificación Territorial.

Esta opción presenta la clara ventaja de aprovechar el carácter de institución de mayor jerarquía entre sus pares que distingue a este ministerio y la estructura de ordenamiento del Gobierno interior regido por él, específicamente por la comunicación directa de esta Secretaría con los Municipios. Como desventaja, se puede señalar el marcado carácter de órgano político encargado del orden interno con que se distingue este ministerio.

2) Redistribuir descentralizando la gestión territorial en los niveles Nacional, Regional, Metropolitano y Comunal.

Complementario a la propuesta de concentración de funciones se propone, para mejorar la eficiencia de las instituciones y posibilitar un efectivo aporte del sector privado y de la sociedad, distribuir atribuciones evitando la su superposición de estas.

Esta distribución se hará asignando:

- La generación de políticas y normas en los niveles centrales de los ministerios.
- La coordinación de políticas, generación de planes multidisciplinarios y administración de presupuestos de inversión en los niveles Regional y Metropolitanos.
- La generación de proyectos, la supervisión, la administración y aplicación de mecanismos de evaluación de ellos en el nivel comunal.

3) Descentralizar a partir de las comunas:

La consideración de la comuna como instancia inicial para este proceso reconoce dos particularidades que están presentes frente a la toma de decisiones en este nivel. Es en él donde se generan las demandas por el ordenamiento territorial y es en este nivel donde se reflejan los problemas de acciones descoordinadas y de carencia de soluciones generadas en los niveles superiores. Junto a lo anterior es indispensable destacar que como consecuencia de la implementación de acciones que no se integran a los planes comunales se producen problemas a posteriori que derivan de la no consideración del territorio y sus particularidades políticas y geográficas.

4) Facultar al Gobierno Regional para exigir a las comunas su asociación cuando estas constituyen áreas urbanas metropolitanas.

Se propone al ejecutivo que mediante el estudio de la legislación correspondiente establezca la facultad del Gobierno Regional para que éste a petición de una comuna forme parte de un área metropolitana y que garantice su aporte, pueda exigir la concurrencia y aportes de su vecina para la solución de los problemas comunes..

5) Hacer Planes regionales de infraestructura, equipamiento e inversiones:

Impulsar ante el Gobierno y el Parlamento la necesidad de modificar la legislación para que en las regiones se formulen planes de infraestructura y de preservación del medio ambiente, que abarquen todo el territorio regional, en que se fije con claridad los estándares ambientales y de dotación de infraestructura con que deben elaborarse los planes reguladores, y en que se incorporen y se coordinen todos los planes específicos, tales como vialidad, transporte, infraestructura sanitaria, infraestructura energética y de comunicaciones, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos, redes de regadío.

Estos planes deben establecer con claridad cual es la capacidad real del territorio para cobijar actividades urbanas y de explotación del territorio y constituyen el contexto en el cual se evaluarían los efectos de los Planes Comunales, Intercomunales y Metropolitano.

6) Definir indicadores para la medición del desarrollo urbano:

Para avanzar en un proceso que facilite la comprensión de los fenómenos del desarrollo urbano y establecer un diálogo más fecundo entre los diferentes sectores sociales, públicos y privados, se propone la generación de indicadores dinámicos que sean información comprensible y que permitan además evaluar el comportamiento de algunos procesos urbanos que son el resultado de las políticas que se implementan.

Dichos indicadores se formulan considerando las siguientes particularidades de la situación actual:

- Un escenario que debe reconocer una creciente participación de la comunidad organizada y el público en general en el debate de las Políticas Urbanas.
- Una situación cada vez más dinámica de cambio, en que se requiere un proceso de adaptación constante y de toma oportuna de decisiones.
- Una necesidad de capacitar e informar adecuadamente a la comunidad a la vez de evaluar dinámicamente los resultados de las políticas.

- Las necesidades de contar con parámetros comunes a los diferentes instrumentos locales y sectoriales que permitan hacerlos comparables e incorporar sus resultados parciales a planes globales.

7) Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial para evaluar y exigir el pago de las externalidades a quien las genera.

Para regular mediante herramientas de mercado los procesos de expansión de las ciudades y dar condiciones adecuadas para la densificación y la renovación de las ciudades se debe actuar corrigiendo las causas de la actual distorsión existente en el mercado del suelo urbano. Esta distorsión se produce como consecuencia de la incorporación de una gran cantidad de terrenos cuyo costo de urbanización se encuentra rebajado como consecuencia de no incorporar en esta fase los costos de ejecución de los equipamientos e infraestructura de la ciudad destinados a atender las necesidades de estas nuevas áreas, tales como; Basura; Medios de transporte; Establecimientos educacionales; Centros Hospitalarios; Seguridad de los vecinos.

La implementación de esta propuesta requiere impulsar la búsqueda de un acuerdo con las autoridades Políticas y de Gobierno del país a fin de estudiar y evaluar la real dimensión de las distorsiones señaladas y proponer enmiendas legales y administrativas para su solución.

8) Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institucionalidad encargada de la Gestión Territorial para llevar a cabo acciones que impulsen la Renovación Urbana.

Crear la implementación de esta propuesta requiere crear las herramientas legales para establecer un sistema de adquisición (expropiaciones entre otros) que facilite la unificación de predios altamente fraccionados localizados en áreas urbanas deterioradas que se califiquen mediante un procedimiento técnico objetivo como de renovación.

B.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y VIALIDAD URBANA.

En síntesis, se propone en este capítulo:

1) Modificar la legislación para extender el ámbito de acción de los Instrumentos de Planificación Comunal incorporando la regulación de las áreas externas al límite urbano en las materias que la ley señale.

El objetivo de esta modificación consiste en que los Planes Reguladores tengan atribuciones para planificar la aplicación del actual Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras atribuciones de diferentes ministerios que tienen facultades de intervención en materias que afectan los procesos de Planificación del territorio, por ejemplo, regular el borde costero, la planificación y construcción de balnearios, centros turísticos, campamentos mineros, etc.

2) Modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones diferenciando las materias y los procedimientos de aprobación de los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales, Comunales, Seccionales y enmiendas al Plan Regulador.

Esta diferenciación se realizará buscando facilitar las acciones, públicas y privadas, cuyos efectos sean menos relevantes y mejorar la eficiencia de la institucionalidad asignando responsabilidades en los diferentes niveles del sistema.

3) Diferenciar los contenidos y los procedimientos de aprobación de los Instrumentos de Planificación según el tamaño poblacional de las comunas, en función de la cantidad de población, con el objeto de simplificar y agilizar los estudios de las unidades de menor tamaño y hacer más eficiente la labor de la institucionalidad con estos procesos.

4) Incorporar dentro de las materias normadas por el Plan Regulador Comunal, la fijación de estándares de equipamiento (educación, salud y abastecimiento vecinal), la regulación del uso de la superficie, subsuelo y espacio aéreo de los bienes nacionales de

uso público fijando las áreas destinadas a los diferentes elementos, que hacen uso de estos espacios (vialidad, redes sanitarias de agua potable, alcantarillado y aguas lluvia, redes de transporte de energía eléctrica y gas, comunicaciones y señales) y las áreas destinadas a las demás funciones de este espacio (áreas verdes, urbanización, áreas de circulación peatonal y áreas de valor patrimonial).

IV.- ANEXOS.

A.- LISTADO DE INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN VIALIDAD URBANA.

Este capítulo describe las instituciones que intervienen en vialidad urbana, Según nivel jerárquico de la vialidad, ordenadas por materia.

Santiago, abril de 1996

Jefe de Proyecto: Rodrigo Rojas Barros, arquitecto (Universidad Católica de Chile). Miembro de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción.

Han colaborado muy especialmente en este trabajo los miembros de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, señores Eugenio Cienfuegos B. (Presidente), señores Salvador Valdés P., Patricio Silva U.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

**CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA
INFRAESTRUCTURA EN CHILE**

Comisión de Infraestructura

CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EN CHILE

PROPOSICIÓN PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (1)

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo aborda los posibles "Cambios en la Institucionalidad de la Infraestructura en Chile". Tiene por finalidad sugerir ideas que contribuyan a generar una discusión sobre esta materia, entre los diversos actores involucrados en la marcha de nuestra sociedad y en su perfeccionamiento. Su propósito es el de procurar claridad conceptual, un diagnóstico adecuado y formular proposiciones para las acciones relativas a la institucionalidad de la infraestructura de uso público en nuestro país.

Hoy en día no se discute el papel relevante que cumple la infraestructura de uso público en el crecimiento económico y la evolución social de las naciones, especialmente en el caso de las economías en proceso de desarrollo emergente. Desafortunadamente, de acuerdo con un diagnóstico ampliamente compartido por los distintos sectores de opinión nacional, este factor presenta graves carencias y deficiencias en nuestro país. Ello ha llevado a las autoridades de gobierno a asignar un carácter prioritario a la solución de este problema.

Se admite que para implementar una infraestructura acorde a los requerimientos deben materializarse **elevadas inversiones** en las distintas áreas que ésta abarca, especialmente en la infraestructura básica de los diversos modos del transporte y en el campo de los servicios sanitarios.

En cuanto a la **provisión de los bienes y servicios** de infraestructura, se reconoce hoy la mejor capacidad de gestión y de inversión del sector privado, y se pretende, justificadamente, asignar a éste dicha tarea, sea entregándole la propiedad o la concesión del área de infraestructura de que se trate. No se justifica la actual participación estatal en las áreas tales como puertos, aeropuertos y los sectores sanitario, energético y de telecomunicaciones.

Respecto del **Rol del Estado** en materia de infraestructura, hay también consenso que a éste le compete una función normativa, reguladora y de planificación estratégica, dentro de su función subsidiaria y de garante del bien común. Así, entonces, se entiende que el Estado está facultado para:

- exigir a los privados estándares de servicio y de calidad ambiental.
- intervenir en la determinación de los precios en áreas de la infraestructura. donde existen mercados imperfectos a través de pautas tarifarias objetivas y previamente establecidas y conocidas.
- establecer de normas sobre derechos de los consumidores, sobre libre competencia y competencia desleal.

Por otra parte, una dimensión fundamental en la **relación entre Estado y empresa privada** viene dada por la vinculación contractual que puede existir entre ambos. Destacan al respecto las concesiones de obras públicas y el financiamiento estatal para algunos proyectos. La certidumbre y garantía respecto de los derechos de los inversionistas y de las empresas, la equidad en las condiciones contractuales y un mecanismo expedito de solución de controversias son características de una relación deseable en esta materia. Al mismo tiempo, se hace necesario un mercado de capitales libre de trabas, con posibilidades equitativas de acudir libremente al financiamiento nacional o extranjero, y de otorgar garantías efectivas para responder de las obligaciones contraídas. La globalización y la sofisticación financiera se desarrollan de mejor modo en un ambiente en el cual el Estado verifica la corrección de las operaciones, en lugar de regular anticipada y detalladamente las mismas, lo que tiende a entorpecerlas.

Nuestro país presenta múltiples problemas en su actual **estructura institucional** en materia de infraestructura de uso público. El análisis de las actuales instituciones, así como las funciones y atribuciones que a ellas les corresponde y que han sido desarrolladas con detalle en el cuerpo de este documento, permiten visualizar un conjunto de virtudes y carencias del actual esquema institucional.

En efecto, el aparato estatal se nos muestra hipertrofiado, con multiplicidad de organismos dedicados a la misma materia y falta de coordinación entre éstos. Existe presencia estatal en áreas en las cuales no se justifica. En otros ámbitos, las regulaciones no son las adecuadas para los tiempos que vivimos. La estructura organizacional y el régimen de personal de la administración pública también conspiran contra la eficiencia de ésta. Por otra parte, en algunos casos los ministerios no cuentan con roles importantes asignados a los Subsecretarios, no por falta de éstos, sino que por carencia de sus atribuciones, las que en muchos casos son entregadas a jefes de servicios o direcciones que concentran gran poder técnico.

En general, las reglas de funcionamiento de cada ministerio y sus dependencias son rígidas, su personal no tiene incentivos para mejorar su productividad y la mayoría de las leyes orgánicas de cada repartición arrastran una carga conceptual correspondiente a otras épocas en las cuales el Estado tenía una injerencia mucho mayor en la actividad económica del país. Ello ha llevado a que algunos ministerios tengan de hecho una organización que flexibiliza su accionar y procuren retribuir más adecuadamente su personal calificado en este último caso por la vía de honorarios o prestaciones que hacen que este tipo de mejoramiento salarial sea objeto de cuestionamiento y de polémica.

Por lo anterior, es que este documento somete a discusión una racionalización y modernización del Estado, dotándolo de una estructura administrativa simple y eficiente, basada en la existencia de Ministerios, Subsecretarías y Superintendencias. Proponemos rediseñar las funciones del aparato estatal relativas a la infraestructura, asignando funciones diversas y especializadas bajo un enfoque de eficiencia, reduciendo el número de ministerios relacionados con la infraestructura y estableciendo subsecretarías y superintendencias que se articulen con sus respectivas carteras ministeriales. Los Ministros de Estado tendrían a su cargo la labor de conducción política de su respectiva área. Mientras las subsecretarías abordarían áreas específicas de la acción ministerial, las superintendencias tendrían un carácter autónomo y velarían por el eficiente funcionamiento de los mercados sujetos a su tutela.

Cada Superintendencia tendría a su cargo la aplicación de los marcos regulatorios para un ámbito específico y más autónomo de la infraestructura, pudiendo al efecto dictar normas de carácter general o particular, interpretar la ley, intervenir en el acuerdo de precios que se requiera en el caso de mercados imperfectos, y aplicar sanciones. Por otra parte, resalta la necesidad del mejoramiento de gestión de estos organismos, para un cumplimiento más eficiente de sus funciones.

En particular nuestro planteamiento procura **reducir el número de ministerios y organismos relacionados con la infraestructura**, del siguiente modo:

- Sugerimos que el rediseño institucional contemple un Ministerio de Infraestructura, del cual dependerían las Subsecretarías de Transportes y la de OO.PP., otro dedicado a la Vivienda y al Urbanismo y otro a cargo de Fomento productivo y del funcionamiento del sistema de mercado.
- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo conservaría las actuales funciones del MINVU a través de la Subsecretaría de Vivienda, que se relacionaría con la planificación y financiamiento de viviendas; y de la creación de la Subsecretaría de Urbanismo, pasando ésta a tener el carácter de la actual División de Desarrollo Urbano, e incorporando además las atribuciones sobre parcelaciones con fines urbanos que actualmente tiene el Ministerio de Agricultura. Ello, por cuanto el urbanismo ha ido adquiriendo un perfil más definido y necesario para la correcta asignación de recursos en relación con los asentamientos humanos y con las actividades de sus habitantes.
- El Ministerio de Economía tendría una labor de fomento de las actividades productivas, especialmente las vinculadas a los recursos naturales, y de supervigilancia sobre el correcto funcionamiento de los mercados, con especial énfasis en la protección de la libre competencia, en evitar conductas desleales y en la protección de los consumidores.

De este modo, se agruparían bajo la competencia de este Ministerio las Subsecretarías de Fomento Productivo, de Energía, de Minería, de Agricultura, de Pesca, de Bienes Nacionales, y se relacionarían con el Ejecutivo, a través de esta cartera, las Superintendencias de Telecomunicaciones, de Ferrocarriles, de Puertos, de Aeropuertos, de Servicios Sanitarios, de Concesiones y de Electricidad y Combustibles.

Junto con redefinir el rol del Estado Central en la Infraestructura, nos parece oportuno **profundizar el proceso de descentralización y desconcentración administrativa**, asignando para ello un rol más relevante a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Aspectos imprescindibles en este ámbito son la mayor autonomía de las autoridades respectivas en la toma de decisiones relativas a infraestructura, y el diseño de mecanismos financieros que permitan la realización de más obras de carácter local. Del mismo modo, se considera necesario lograr una mayor coordinación entre los diversos municipios. Al respecto, debería estudiarse la institución de una autoridad coordinadora para resolver los problemas que afecten a más de un municipio en una región determinada.

La **modernización del "capital humano"** que representa el personal de la Administración del Estado, es un desafío que afecta a todas las áreas de la función pública, y no sólo a la infraestructura. Para lograr este objetivo, se sugiere flexibilizar el régimen laboral de los empleados públicos, dar mayor autonomía a los jefes de servicio en la fijación de las plantas y las remuneraciones -con ciertas limitaciones-; el rediseño de los perfiles de cargo establecidos para las entidades públicas; la creación de Escuelas de Políticas Públicas y de Administración Pública y una mayor inversión en capacitación y perfeccionamiento del personal de la Administración estatal.

Estimamos conveniente, además, **continuar con las privatizaciones pendientes**. Nuestro país está maduro para llevar a buen término el proceso privatizador de su infraestructura. Existen diversas iniciativas de orden legal y administrativo propiciadas por el Ejecutivo, tales como la Ley de Concesiones de Obras Públicas y su modificación actualmente en trámite en el Congreso; el proyecto de ley de privatización parcial de las empresas de servicios sanitarios y su marco regulatorio; el proyecto de ley que divide Emporchi en nueve

sociedades autónomas y que permitirá la concesión de servicios portuarios; los anuncios en política aeroportuaria; los estudios para concesionar el transporte ferroviario de pasajeros en el marco de la también reformada ley de Ferrocarriles; y de la ley que permite el uso del subsuelo de uso público.

La nueva institucionalidad de la infraestructura de uso público no puede dejar de considerar la necesidad de continuar con el proceso privatizador de las empresas estatales vinculadas a esta área. Si no se traspasa la propiedad del respectivo sector, al menos debería operar el sistema de concesiones construidas, operadas y financiadas por el sector privado. Ello también alcanza al deber del Estado de relicitar las respectivas obras al momento del término de una concesión.

Otro aspecto que resulta conveniente revisar es el **marco regulatorio para los mercados de Infraestructura**. Para ello, se sugiere profundizar aún más con la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de infraestructura. Es imprescindible efectuar una integración armónica de la innumerables normas legales y reglamentarias relativas a la infraestructura y dar término a la superposición institucional existente, no sólo a través de la reorganización de las entidades públicas, sino también a través de una efectiva aplicación de mecanismos legales vigentes, de forma de, permitir la resolución de contiendas de competencia entre diversas autoridades administrativas

A esta coherencia normativa debe aplicársele el concepto de flexibilidad y gradualidad. En efecto, en el caso de concesiones su implementación ha dependido en gran medida más de la voluntad política y de la flexibilidad de las autoridades del Ministerio de OO.PP. que de marcos legales completos. Al contrario la misma marcha del sistema de concesiones ha ido exigiendo cambios y ajustes a la normativa dictada y para ello ha sido clave la tramitación de los respectivos proyectos de ley por parte del Congreso Nacional. Esta lección puede servir para sectores con marcos regulatorios pendientes como el sector sanitario o portuario, o con legislaciones susceptibles de perfeccionamiento como sucede con ferrocarriles.

Las diversas formas de contratos aplicables en los mercados de infraestructura deben ser analizadas en detalle, especialmente en aquellas áreas en las cuales el Estado se reserva el dominio de los bienes relativos a este sector. Por ello, resulta útil conocer tanto los contratos de concesión como los de arrendamiento, de mantenimiento y otros, cuyo uso tiende a expandirse en el mundo.

Por otra parte, atendiendo a que el sector privado tendrá una participación creciente en el financiamiento de obras de infraestructura público, resulta indispensable contar con mecanismos de financiamiento eficientes y adecuados. En los últimos años se han dado pasos firmes en esta materia, modificándose leyes relativas a la participación de bancos e instituciones financieras e inversionistas internacionales, facilitando la emisión de títulos de deuda y configurando nuevas garantías y prendas especiales, como por ejemplo las establecidas sobre estacionamientos subterráneos.

La relevancia de este tema podría convertirse en un verdadero "cuello de botella" para la materialización de muchas y cuantiosas inversiones, por lo cual resulta imprescindible hacer algunas revisiones y extensiones de las leyes y normas vigentes. Así por ejemplo, las ventajas de las disposiciones del DFL N° 164 podrían ampliarse a otras modalidades de la provisión de obras de infraestructura de uso público como son las reformas en trámite al sistema portuario; las normas de encaje para créditos externos deberían revisarse a objeto de disminuir algunos costos del financiamiento externo y deberían estudiarse otras facilidades para que las administradoras de fondos de pensiones, así como las compañías de seguros y de los fondos de inversión puedan participar más activamente en el financiamiento de obras. La participación de los denominados "inversionistas institucionales" en el financiamiento de la infraestructura de uso público, es fundamental para lograr reunir el elevado monto de recursos que este sector requiere. Los proyectos relativos a infraestructura

presentan la ventaja de generar recursos en el largo plazo, lo que permite lograr una conveniente rentabilidad y seguridad en las inversiones que efectúen los referidos inversionistas.

Santiago, marzo de 1996

(1) Jefe de Proyecto: Pedro García Morales. Abogado (Universidad Católica de Chile). Departamento Legal de la Cámara Chilena de la Construcción. Profesor de Derecho Económico en las Facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad Alonso de Ovalle.

Han colaborado muy especialmente en este trabajo los miembros de la Comisión de Infraestructura de la Cámara Chilena de la Construcción, señores Roberto Acevedo (Presidente), señora Loreto Silva y señores Pablo Araya, Juan Eduardo Errázuriz, Vicente Domínguez, Javier Hurtado, Víctor Manuel Jarpa y Héctor José Zañartu.

Se agradece además la colaboración del señor Gabriel Aldoney y de los abogados señores Augusto Bruna, asesor jurídico de la Cámara Chilena de la Construcción, y Carolina Arrau, del Departamento Legal de esta entidad.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

DESARROLLO DE LA ORGANIZACION

INTERNA DE LAS EMPRESAS

Corporación de Capacitación

DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS EMPRESAS

INFORME EJECUTIVO

PROYECTO DE ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN CHILE

ANTECEDENTES

La Cámara Chilena de la Construcción al definir su planificación estratégica en 1993, a partir del informe "Análisis Estratégico del Sector de la Construcción" elaborado por la Corporación de Investigación de la Construcción, determinó, tras su debate en el Consejo Nacional N° 118, cinco áreas estratégicas, una de las cuales es proyecto de "DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS EMPRESAS", cuyo objetivo es lograr el mejoramiento de la organización, de la productividad, de la capacitación y motivación de empresarios, profesionales y trabajadores del sector.

Con el propósito de lograr el objetivo indicado, la Corporación de Capacitación de la Construcción asumió y financió totalmente su desarrollo, contratando para estos efectos a la Corporación de Investigación de la Construcción. Se identificaron cuatro grupos de proyectos, siendo el "Análisis de la Estructura del Sector" uno de los estudios enmarcado en la citada subdivisión.

El objetivo de este proyecto es, en lo principal, analizar la estructura del sector construcción con el propósito de generar una visión de futuro y proponer acciones concretas a la Cámara Chilena de la Construcción y sus asociados.

Asimismo, se ha determinado como objetivo el crear un documento base que sea actualizado bianualmente, que describa al sector y su proceso de transformaciones en el tiempo.

DIAGNOSTICO

De acuerdo a los antecedentes recopilados durante la realización del proyecto, que se encuentran ampliamente detallados en los Capítulos 2 y 3 del informe, se puede indicar que la situación actual del sector de la construcción es un proceso de cambio, tanto organizacional, de gestión y tecnológico como del enfoque futuro del negocio. Las tendencias de lo que vendrá ya se encuentran presentes y las preocupaciones de muchos empresarios entrevistados coinciden en el sentido de buscar mecanismos que faciliten un crecimiento armónico y sostenido en el futuro próximo.

En cuanto al entorno del sector, se aprecia que el país está viviendo un período de estabilidad política y económica, con tasas de crecimiento que permiten mirar al futuro con optimismo.

Asimismo, las autoridades de gobierno están desarrollando iniciativas tendientes a fortalecer la inversión, en infraestructura y vivienda, y el accionar de los privados en materias relativas a proyectos de construcción. Especial relevancia cobran las siguientes medidas impulsadas en los últimos años y que guardan relación con:

- Ley de Concesiones.
- Ley del Leasing Habitacional.
- Modificaciones a normas de financiamiento y subsidio neutro para la adquisición de viviendas, nuevas o usadas, agilizando e incentivando a la banca privada para participar en el sector.
- Continuación del plan de privatizaciones

Se estima que estos cuerpos legales darán un impulso al sector, lo que repercutirá en una mayor actividad prevista para 1997.

Muchas de estas iniciativas están en conocimiento de la Cámara Chilena de la Construcción, pero no integradas ni analizadas como conjunto de políticas gubernamentales, situación que se estima conveniente considerar, sobre todo si se aprecia una tendencia como la señalada precedentemente.

Por otro lado se observa una tendencia a lograr la certificación y estandarización de materiales para la construcción y solucionar el problema de la distribución en las grandes ciudades. Lo anterior ya es materia de comisiones que están funcionando al interior de la Cámara.

Uno de los problemas detectados en el sector es el hecho que algunos proyectos no tienen todas sus especificaciones detalladas, no están terminados al iniciarse las obras o no consideran factores de constructabilidad que faciliten su desarrollo. Este problema incide directamente sobre la acción que deben cumplir las inspecciones técnicas, entidades que en el caso fiscal principalmente tienen una imagen más burocrática que de apoyo al desarrollo de los proyectos.

Sin embargo, el problema más grave detectado en el estudio, es la falta de formación y calificación que presenta un alto porcentaje de trabajadores del sector, donde un tercio no ha terminado la enseñanza básica. Esto dificulta el poder capacitarlos para que obtengan una calificación que les permita desarrollar su trabajo en forma eficiente e impide el acceso a nuevas tecnologías ya que los tra-

bajadores no tienen la capacidad de aprenderlas.

Asimismo, los profesionales universitarios en obra son cada vez más escasos, las tasas de ingreso a las universidades han disminuido y quienes egresan prefieren un trabajo de oficina a uno de terreno. Además, el profesional de terreno debe cumplir, en muchas ocasiones, tareas propias de técnicos o mandos medios, debido a que estos últimos no están capacitados para cumplirlas por su falta de preparación.

Las empresas de especialidades se ven enfrentadas a la competencia de maestros, que formal o informalmente inician actividades en su especialidad, y por sus características no cubren los gastos generales y por lo tanto su costo es menor. El riesgo de esta situación, que influye a toda la industria, es que no tienen la capacidad de responder ante un trabajo mal hecho.

Por otro lado, se aprecia que la competencia extranjera es cada vez más fuerte, principalmente en los rubros que atienden las grandes empresas nacionales. Esta competencia, algunas veces subsidiada por los países de origen, produce una tendencia a la baja en los márgenes de los proyectos, ya que se debe competir con tecnologías más avanzadas y con facilidades que los nacionales no tienen, sobre todo en la parte financiera.

En cuanto a los procedimientos organizativos y de planificación se aprecia que en el país existe una variedad que depende de cada empresario. Sin embargo se ha detectado que en aquellos casos en que la empresa cumple con conceptos administrativos y de planificación internacionalmente practicados, sus ejecutivos manifiestan que están optimistas frente al futuro; por otro lado en aquellas empresas donde la organización no está formalizada se observa una tendencia a improvisar que induce una serie de problemas, desde la obtención de materiales hasta el cumplimiento de plazos y expectativas de rentabilidad.

El problema de la mala imagen del trabajador del sector incide negativamente en lograr la incorporación de futuros trabajadores a la industria. Esta imagen es independiente de los niveles de remuneraciones o a capacidad profesional que se tenga, situación que es coincidente con lo observado en países más desarrollados.

En el informe final se indican muchos otros factores relativos al sector y la industria de la construcción, tanto nacional como extranjera.

ANÁLISIS

El análisis del sector, Capítulo 4 del informe, concluye con una visión futura de él, donde se indica que el mercado laboral mantendrá sus deficiencias, de no realizarse grandes esfuerzos sistemáticos y permanentes, cuyos resultados podrán apreciarse a largo plazo, y que se estará impulsando fuertemente la creación de microempresas de especialidades. Habrá un grado de estandarización mucho más alto que el actual, con una fuerte incidencia por parte de mandantes privados, quienes exigirán la certificación de materiales y probablemente el aseguramiento de la calidad en la instalación de los mismos. Esta situación implicará la generación y utilización de seguros de calidad en forma extensiva, con la problemática de los traspasos de responsabilidad entre la constructora y sus subcontratistas. Este, se estima es otro incentivo para fomentar la creación de microempresas de especialidades, para exigirles a ellas las garantías subsidiarias de la obra.

Lo anterior implica que las inspecciones técnicas tendrán un rol prioritario como organismos de cooperación y asesoramiento en el desarrollo de proyectos, más que la mera labor fiscalizadora que cumplen hoy en día la mayoría de ellos, según lo indicado en las entrevistas.

Por otro lado se estima que las grandes empresas estarán orientadas a los grandes proyectos de infraestructura, prioritariamente privadas, o en grandes proyectos inmobiliarios. Estas empresas estarían asociadas, en algunos casos, con inversionistas o empresas constructoras nacionales o extranjeras.

Asimismo, las empresas medianas deberían especializarse en rubros donde puedan mantener ventajas competitivas respecto de las grandes, creciendo en los nichos que dejarán estas últimas y satisfaciendo necesidades fiscales y privadas de acuerdo a su capacidad. Actuarán principalmente en proyectos regionales, que por su envergadura no son atractivos para las grandes empresas.

Las empresas pequeñas se mantendrán al igual que hoy en día, mientras que la microempresa debería incrementar su nivel de actividad y de productividad.

La competencia entre empresas constructoras estará basada, además de precio y calidad, en la capacidad que cada una desarrolle como organización comercial, satisfaciendo necesidades de sus clientes y promocionando sus productos en forma más agresiva que hoy en día. En estos momentos son escasas las empresas constructoras que tienen esta capacidad.

Asimismo, la competencia de las grandes empresas estará fuertemente influenciada por empresas extranjeras, quienes apreciando la estabilidad del país y el aumento del tamaño de los proyectos de inversión concurrirán a nuestro mercado.

Las empresas deberán controlar y monitorear exhaustivamente sus procesos productivos, con el objeto de mejorar su productividad y rendimiento económico. En este contexto, se detectó en las empresas la necesidad de contar con herramientas que les permitan identificar potenciales áreas de mejoramiento, tanto en sus proyectos como en la gestión total.

La mala imagen del sector construcción y la baja autoestima de los trabajadores, debería ser un tema prioritario de los empresarios si desean aumentos de productividad y de eficiencia.

ACCIONES PROPUESTAS INTERNAS A LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

ACCIONES INICIADAS

Programa de formación y capacitación

El programa de formación y capacitación contiene acciones, tendientes a paliar las deficiencias encontradas en los empresarios, profesionales y trabajadores del sector.

Este proyecto, ya iniciado por la Corporación de Investigación de la Construcción, a pedido de la Corporación de Capacitación de la Construcción, consta de:

- *Proyecto de formación DUAL para el sector construcción.
- *Proyecto de definición de contenidos para la Enseñanza Media Técnica Profesional.
- *Proyecto de definición de habilidades para la Enseñanza Básica
- Proyecto de definición del perfil para profesionales universitarios
- Programa de capacitación para el desarrollo de la capacidad empresarial
- Programa de capacitación administrativa para profesionales
- Programa de capacitación técnica para profesionales
- Acreditación a la formación de Mandos Medios
- Programa de Formación para Jornaleros
 - * Corresponde a proyectos realizados con participación de la Corporación Educacional de la Construcción

Estas acciones, a cargo de la Corporación de Capacitación de la Construcción, como entidad encargada del desarrollo de los recursos humanos del sector, se detallan en un resumen independiente titulado "**Programa de formación y capacitación**".

Programa de estandarización y especificación de materiales

Programa iniciado con la constitución de la Comisión Especial de Estandarización y Normalización de Materiales de Construcción, cuyo objetivo inicial ha sido el de difundir las ventajas que se obtienen al lograr un adecuado grado de estandarización y especificación de materiales.

Posteriormente, se debe lograr que efectivamente se avance en materia de estandarizar los materiales, trabajo que realizará bajo la dirección de la citada comisión y coordinado con la Corporación de Investigación de la Construcción, junto a la participación de una serie de integrantes específicos para cada tema a tratar.

Es conveniente dar el máximo apoyo a este programa, que permitirá mejorar la eficiencia global de la industria de la construcción en Chile.

Desarrollo tecnológico

Se deben apoyar las iniciativas tendientes a lograr un adecuado nivel de transferencia y desarrollo tecnológico del sector en el país. Lo anterior debe incluir tanto los aspectos productivos, como de procesos constructivos, de gestión y conocimientos de nuevos materiales.

Por otro lado se debe lograr tecnificar los procesos de diseño, adquisición, distribución y almacenaje de materiales, programación de procesos, pruebas y certificación de materiales, instalaciones específicas y otros relacionados.

Este proyecto permitirá dar las herramientas a las empresas para poder competir en un mercado cada vez más exigente y difícil. Se debe respaldar a la Corporación de Investigación de la Construcción, entidad que tiene un papel preponderante que cumplir dentro de estos objetivos.

Medición de productividad

Proyecto que ya está en su etapa de estudio por parte de la Corporación de Capacitación de la Construcción, cuyo objetivo es lograr determinar parámetros fácilmente medibles que permitan a las empresas descubrir áreas de mejoramiento y establecer comparativamente, con otras o su estadística, su posición, tanto de crecimiento como relativa.

Se estima que este tipo de mediciones servirán además para detectar problemas de producción al interior de las obras y definirlos para cada proceso constructivo.

ACCIONES NO INICIADAS

Programa de la Pequeña y Microempresa

Se propone encargar a una entidad de la Cámara Chilena de la Construcción, mantener un registro voluntario de las Pequeñas y Microempresas del sector, sirviendo a las empresas constructo-

ras con información relativa a este segmento, su clasificación, nivel de calidad y tecnología empleada. Asimismo, servir a las Pequeñas y Microempresas, transfiriendo tecnología, capacitando a los micro y pequeños empresarios, intermediando la adquisición de elementos de trabajo, tanto nacionales como extranjeros y otros aspectos necesarios para el desarrollo de este segmento.

Indirectamente se obtendrían otros beneficios derivados de esta propuesta, como por ejemplo un mejoramiento de la imagen del sector, mayor calidad en los trabajos subcontratados, mayor flexibilidad para las empresas constructoras y preparación del mercado para el tema del aseguramiento de la calidad.

Proyecto de internacionalización

La Cámara Chilena de la Construcción debería intensificar el apoyo que brinda a las empresas asociadas, en el sentido de facilitar sus contactos en el extranjero, de mostrar la realidad nacional y la capacidad de las empresas nacionales.

El objetivo del proyecto debe ser lograr que las empresas extranjeras que deseen invertir en el país, especialmente en los grandes programas de inversiones, consideren que la alternativa más conveniente es mediante la asociación con empresas chilenas.

Por otro lado se debe obtener la información necesaria de aquellos países donde resulte atractivo y factible ir a construir, especialmente en términos de institucionalidad y estudios de mercado, propiciando la conformación de consorcios en el extranjero.

Con lo anterior se logrará ubicar a nuestra industria de la construcción en un plano de influencia internacional, inicialmente a nivel Latinoamericano, que facilitará el desarrollo de nuestras empresas, la transferencia tecnológica y la obtención de recursos financieros.

Seguros de calidad

Se propone desarrollar un estudio que permita definir que tipo de aseguramiento de calidad es el más conveniente para la industria de la construcción en Chile. Existen varios mecanismos para ello, desde depender totalmente de Compañías de Seguros hasta crear agrupaciones de empresas constructoras y de especialidades, que en su conjunto aseguren con trabajos rehechos la calidad de las obras.

El tema está vigente y es de vital importancia dar inicio al estudio, que facilitará la participación del sector, representado por la Cámara Chilena de la Construcción, cuando se inicie el estudio de las nuevas normas legales sobre el mismo.

Certificación de calidad (Empresas y Materiales)

Derivado de la visión futura, de la experiencia y realidad de países más desarrollados, y considerando el apoyo a las Pequeñas y Microempresas de especialidades junto a la necesidad de asegurar la calidad de los trabajos que ellas realicen, se hace necesario lograr un nivel de exigencia de certificación de materiales de construcción, de acuerdo a normas vigentes, como también una certificación de la calidad de la empresa que los instala o que asume la responsabilidad global de un contrato de construcción.

Se trata de determinar si la empresa cumple con los requisitos mínimos para realizar adecuadamente un determinado trabajo y de asumir las responsabilidades que de él derivan.

Mejoramiento de las inspecciones técnicas

La concepción que se tiene de la labor que deben cumplir los inspectores técnicos difiere, en muchos casos, de la práctica real que hay en la actualidad. Se les quiere como integradores técnicos del proyecto, desde la etapa de diseño si fuera posible, como un asesor y complemento a la tarea de llevar adelante los proyectos y no como un mero fiscalizador que actúa una vez ocurrida una falla.

Se considera importante que la Cámara Chilena de la Construcción inicie una campaña en el sentido de dar a estos profesionales la real importancia que tienen, estudiar y proponer las modificaciones que sean necesarias a las normas legales que fijan su campo de acción y difundir a los mandantes los beneficios que se lograría mediante inspecciones cooperativas.

ACCIONES PROPUESTAS AL EXTERIOR DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

ACCIONES NO INICIADAS

Mejoramiento de la Institucionalidad relacionada con Innovaciones Tecnológicas

Se propone intensificar la participación a nivel del poder ejecutivo y legislativo, tanto para mantener la actual institucionalidad vigente que ha permitido al país desarrollarse en forma estable y sostenida, como para opinar en los estudios tendientes a mejorar las características técnicas de la legislación vigente, especialmente en aquellos casos que inciden negativamente a la innovación, uso de nuevas tecnologías y burocratización de los trámites necesarios para realizar los proyectos encargados.

En este contexto se estima pertinente proponer una campaña tendiente a lograr que en los llamados a propuestas públicas se acepte la iniciativa de los empresarios para incluir modificaciones al proyecto en licitación.

Mejorar imagen del sector

Se estima conveniente iniciar una campaña publicitaria, de largo plazo, cuyos objetivos sean lograr revertir aspectos negativos que se tienen sobre el sector.

Esta campaña debería abordar tanto a las empresas constructoras como a los trabajadores, teniendo como objetivo prioritario aumentar la cantidad de postulantes a puestos de trabajo en el sector y a estudiar carreras relacionadas a la industria de la construcción.

ACCIONES PROPUESTAS A EMPRESAS SOCIAS DE LA C.Ch.C.

ACCIONES INICIADAS

Capacitación empresarial

Se estima indispensable incentivar, motivar y colaborar con los empresarios para que desarrollen sus capacidades propias y las de sus profesionales, mediante acciones de capacitación, orientadas a enfrentar con éxito la competencia interna e internacional, ya presente en el país, por medio de cursos, seminarios y talleres con expertos de alto nivel.

Una vez detectadas las reales necesidades de los socios, la Cámara Chilena de la Construcción, a través de la Corporación de Capacitación de la Construcción, debe desarrollar y organizar estas actividades, buscando el mejor aprovechamiento de los recursos. En este sentido es necesario utilizar al 100% la franquicia tributaria que otorga el Estado y los servicios de la Corporación de Capacitación de la Construcción.

De la misma forma se debe lograr un cambio en la mentalidad de los empresarios y sus profesionales, que facilite los cambios e introducción de nuevas tecnologías y procesos, tanto constructivos como administrativos.

A la fecha, la Corporación de Capacitación en un trabajo conjunto con la Comisión de Investigación y Desarrollo Tecnológico está detectando necesidades del sector tendiente a ofrecer, en los términos antes indicados, un programa de capacitación empresarial en cuatro líneas de acción, que permitirían a los empresarios y profesionales interesados acceder a cursos de alta especialización técnica, de administración, charlas de difusión técnica y malla curricular tendiente a obtener un Diplomado en administración y gestión de empresas constructoras.

Generación de Recursos Humanos

Se propone a los empresarios abrir sus empresas a alumnos de establecimientos educacionales que impartan carreras relacionadas con la construcción, en las especialidades de su conveniencia, ya sea en procesos educativos medios y superiores, mediante mecanismos regulares o DUAL, con el propósito de captar jóvenes que se interesen y trabajen para la industria de la construcción.

La gran mayoría de estas prácticas tienen un grado de compensación por parte del estado, pero el gran beneficio es lograr que a futuro se incremente en cantidad y calidad la fuerza laboral del sector.

Derivado de las acciones del Proyecto de Formación DUAL, se ha tomado contacto con un grupo de empresas con el objeto de lograr se involucren en las definiciones conceptuales de los requerimientos de funcionamiento y habilidades.

Inversión en productividad

Desarrollar internamente programas de investigación tendiente a incrementar la productividad,

midiéndola y estableciendo mecanismos de corrección a las deficiencias que encuentren.

Se estima que con la baja de los márgenes de los proyectos, que ya se está percibiendo como una tendencia clara, este es uno de los mecanismos que permitirán asegurar una supervivencia a las empresas.

La Corporación de Investigación de la Construcción en conjunto con la Pontificia Universidad Católica de Chile ha desarrollado, a la fecha, una definición de parámetros de desempeño a medir por parte de las empresas. Durante el presente trimestre se iniciará la fase de validación en terreno de los procedimientos de medición y su posterior proceso.

PRIORIZACIÓN PROPUESTA

Finalmente, el informe indica que, a juicio de sus autores, la Cámara Chilena de la Construcción debe dar prioridad a los siguientes proyectos aquí descritos:

1. Programa de formación y capacitación (Especialmente empresarial)
2. Programa de la Pequeña y Microempresa
3. Mejorar imagen del sector
4. Proyecto de estandarización y especificación de materiales
5. Programa de internacionalización

PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

ANTECEDENTES

Al definir su planificación estratégica, la Cámara Chilena de la Construcción determinó cinco objetivos estratégicos, uno de los cuales se transformó en el proyecto de "DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS EMPRESAS", cuyo objetivo es lograr el mejoramiento de la organización, de la productividad, de la capacitación y motivación de empresarios, profesionales y trabajadores del sector.

Con el propósito de lograr concretar la obtención del objetivo indicado, la Corporación de Capacitación de la Construcción, entidad que asumió y financió totalmente su desarrollo, contratando para estos efectos a la Corporación de Investigación de la Construcción, lo dividió en cuatro grupos de proyectos, siendo el "Programa de Formación y Capacitación" uno de los proyectos enmarcado en la citada subdivisión.

El objetivo de este proyecto fue definido, en lo principal, como mejorar el nivel preparación de los empresarios, profesionales y trabajadores del sector construcción con el objeto de paliar las deficiencias detectadas en la etapa de análisis del sector y diagnóstico previo.

DIAGNÓSTICO

Empresarios:

En términos generales se ha detectado que en el segmento correspondiente a empresarios, éstos manifiestan **que siente una falta de preparación en técnicas de dirección y administración de empresas**. Esta situación es crítica si se considera que está latente la tendencia a la baja en el margen de los proyectos que sus empresas emprenden.

La situación cobra especial relevancia en regiones, donde no existen profesionales suficientes para apoyar a los empresarios en la toma de decisiones relativas al desarrollo futuro de sus empresas, considerando las variaciones al entorno de las mismas.

Universidad:

A nivel de profesionales universitarios de obra, la situación es crítica debido a que se ha detectado que **la tasa de ingreso a las universidades es menor que la tasa de crecimiento de la demanda** por ellos. A lo anterior se suma el hecho que muchos profesionales jóvenes prefieren el trabajo de cuello y corbata más que el de las obras. Agrava la situación la realidad que viven los profesionales jóvenes en el sentido que deben asumir tareas de mandos medios debido a que éstos últimos no tienen la capacidad para desempeñar eficientemente sus cargos.

Enseñanza Media Técnica Profesional:

A nivel de Enseñanza Media Técnica Profesional se ha detectado que **los perfiles de los egresados no coinciden con los requerimientos del mundo laboral**, produciéndose jóvenes con licencia secundaria de técnicos en determinadas especialidades, pero que sus conocimientos no guardan relación con la evolución que han tenido dichas especialidades en las empresas.

Enseñanza Básica:

Asimismo, la situación a niveles más bajos cada vez es más crítica. Llegando a establecerse que **un tercio de los trabajadores del sector no han terminado la enseñanza básica**, lo que dificulta iniciar cualquier acción de capacitación con éxito en este segmento.

Imagen del trabajo en construcción:

Por otro lado, a nivel de la población urbana, **los jóvenes prefieren ir a trabajos de otros sectores de la economía, debido principalmente a la imagen** que se tiene de quienes laboran en la industria hoy en día. En todo caso, entre quienes están informados respecto de la actividad, se reconoce el hecho que es bueno trabajar en empresas constructoras grandes y que ese trabajo puede, en muchas ocasiones ser mejor que uno de otro sector de la economía. Uno de los problemas es que esta situación no ha sido adecuadamente difundida.

En términos generales, la situación global relativa a la formación y calificación de los trabajadores, es apreciada por parte del empresariado, como crítica y no se perciben soluciones a corto plazo.

Cualquier estudio o acción que se emprenda debe contar con el apoyo de las autoridades de gobierno y tomar en cuenta que sus resultados recién comenzarán a vislumbrarse después de 8 años, en el mejor de los casos.

ANÁLISIS

Al dividir el programa en una serie de proyectos entrelazados, se ha podido determinar para cada uno de ellos objetivos específicos, que permiten definir con mayor precisión los alcances de cada uno. Estos proyectos específicos son:

- *Proyecto de formación DUAL para el sector construcción.
- *Proyecto de definición de contenidos para la Enseñanza Media Técnica Profesional.
- *Proyecto de definición de habilidades para la Enseñanza Básica
- Proyecto de definición del perfil para profesionales universitarios
- Programa de capacitación para el desarrollo de la capacidad empresarial
- Programa de capacitación administrativa para profesionales
- Programa de capacitación técnica para profesionales
- Acreditación a la formación de Mandos Medios
- Programa de Formación para Jornales
- * Proyectos desarrollados con la participación de la Corporación Educacional de la

Construcción

Se está trabajando en los tres primeros en conjunto con la Corporación Educacional de la Construcción y en el resto de acuerdo a una programación cronológica, que indica que hacia fines de 1997 estarán todos terminados y cumpliendo sus objetivos.

Se ha buscado determinar mecanismos de trabajo participativos, donde quede plasmada la opinión de los empresarios del sector, con el objeto de lograr satisfacer sus requerimientos de recursos humanos al más breve plazo posible.

Este último aspecto se considera de importancia capital para el éxito del programa, es decir si no se logra una activa participación del empresariado en apoyos efectivos a los proyectos, como por ejemplo abrir sus empresas para recibir aprendices, destinar profesionales para determinar perfiles y requerimientos precisos, ningún programa, sea impulsado por la Cámara de la Construcción o el Gobierno, podrá tener los resultados esperados.

PROPOSICIONES

PROYECTOS EN DESARROLLO

Proyecto de formación DUAL

Se estima conveniente proponer que el futuro funcionamiento del sistema de formación DUAL en el país y en especial para el sector de la construcción, considere tres programas:

1. Modelo para quienes no han podido concluir sus estudios regulares. A este grupo se le prepararía en oficios específicos de la construcción.
2. Modelo para quienes cursan la Enseñanza Media Técnica Profesional. A este grupo se le prepararía en especialidades relativas a la construcción, equivalentes a conjuntos de oficios o de procesos constructivos.
3. Modelo para egresados de la Enseñanza Media y con alguna experiencia laboral. Serán los futuros técnicos en construcción, de diferentes especialidades que requiere el sector, incluyendo en este grupo a los futuros mandos medios.

Asimismo, se considera oportuno proponer que sea la Corporación de Capacitación la que administre el proceso contractual derivado del sistema DUAL, (sin poder ejecutar directamente las acciones docentes, debido a que forman parte del quehacer de la Corporación Educacional de la Construcción, donde ésta tenga cobertura) tomando el papel que en otros países asume el ministerio o cámara gremial correspondiente y que nuestra legislación actual no considera.

La propuesta se basa en el hecho que la labor directiva del sistema debe tener la capacidad de licitar a establecimientos educacionales y organismos de capacitación para el desarrollo de la fase lectiva de los programas. Asimismo, se considera que es factible aprovechar parte de los recursos derivados de la franquicia tributaria para este programa. Este último punto cuenta con el acuerdo de las autoridades del proyecto impulsado por SENCE y GTZ (Oficina de Cooperación Técnica del la República de Alemania).

Proyecto de definición de contenidos para la Enseñanza Media Técnica Profesional

Después del Encuentro entre la Cámara Chilena de la Construcción y el Ministerio de Educa-

ción, realizado a fines de 1995, se estima adecuado proponer que las definiciones educativas sean tratadas al interior de la Cámara en una Comisión de Educación, integrada por representantes de los diferentes Comités Gremiales, Corporaciones Educativas, de Capacitación y de Investigación de la Construcción, cuyas principales tareas sean las de participar en la definición de perfiles de los futuros egresados de la EMTP. Por otro lado, es de vital importancia que los antecedentes aportados a la comisión consideren la opinión de las delegaciones regionales y autoridades de educación.

El resultado de este trabajo debe ser presentado al Ministerio de Educación, con el objeto de lograr que se materialice y quede en los planes educativos correspondientes.

Otro aspecto derivado de la ejecución de este proyecto ha sido la necesidad que los empresarios del sector se acerquen a los establecimientos educacionales que entregan formación para la construcción y ofrezcan prácticas a los alumnos o excedentes de materiales para los talleres de los liceos.

Programas de capacitación

La Corporación de Capacitación de la Construcción ha debido definir una serie de programas de capacitación para cada uno de los diferentes niveles de trabajadores del sector. Se estima conveniente proponer la difusión al interior de la Cámara y a las empresas asociadas respecto de estas actividades, con el objeto de lograr un mayor crecimiento de las personas que trabajan en ellas.

Al respecto resulta interesante destacar que a la fecha, la Corporación de Capacitación en un trabajo conjunto con la Comisión de Investigación y Desarrollo Tecnológico está detectando necesidades del sector tendiente a ofrecer, un programa de capacitación empresarial en cuatro líneas de acción, que permitirían a los empresarios y profesionales interesados acceder a cursos de alta especialización técnica, de administración, charlas de difusión técnica y malla curricular tendiente a obtener un Diplomado en administración y gestión de empresas constructoras.

PROYECTOS NO INICIADOS A LA FECHA

Proyecto de definición de habilidades para la Enseñanza Básica

Considerando la gran cantidad de trabajadores del sector que no han terminado su enseñanza básica y que dicha situación, de acuerdo a la estimación efectuada, no variará notablemente a futuro, se hace necesario determinar habilidades mínimas para aquellos alumnos que desertan o se encuentran cursando ese nivel de la educación regular, con el objeto de entregarles conocimientos prácticos que les permitan llegar a conocer lo más básico de un oficio o proceso.

En este sentido, se debe definir, en conjunto con el Ministerio de Educación y especialistas, que oficios y a que nivel sería conveniente incorporar a los programas de estudios correspondientes.

Se propone mantener este estudio en la Corporación de Investigación de la Construcción, hasta su total terminación y unirlo posteriormente a la Comisión de Educación de la Cámara.

Acreditación a la formación de mandos medios

Como se indicara precedentemente, uno de los más graves problemas que se enfrentan los profesionales en obra, es que sus mandos medio no satisfacen los requerimientos de los proyectos y por lo tanto ellos deben asumir tareas que les son propias. Como una forma de aumentar el nivel profesional de los diferentes niveles de trabajadores, se propone que sea el empresariado, representado para estos efectos por la Corporación de Capacitación y un grupo de socios o sus representantes, quien acredite a los trabajadores.

El mecanismo propuesto indica que un trabajador que ha cumplido satisfactoriamente con el proceso educativo de enseñanza media o técnica se presente a dar un examen de carácter práctico y personal ante una comisión, quienes evaluarán sus destrezas, habilidades y aptitudes para ocupar dentro de cualquier empresa de la industria un lugar de trabajo como mando-medio o especialista. La acreditación debe ser registrada en la libreta del trabajador, ser certificada y facilitar al hombre la búsqueda de futuros puestos de trabajo.

Se ha estimado que la acreditación asegurará a las empresas que contratarán a alguien que cumple con los requisitos generalmente aceptados para este tipo de puestos y bajará el nivel de riesgo de contratar gente no apta.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

GESTION DE PROYECTOS DE CONSTRUCCION

LA RELACION CON LOS MANDANTES

Comité de Contratistas Generales

Gestión de Proyectos de Construcción

La Relación con los Mandantes

Resumen Ejecutivo

El Plan Estratégico que la Cámara Chilena de la Construcción está desarrollando se refiere a 5 temas básicos, uno de los cuales dice relación con la gestión de proyectos de construcción. Con el objeto de abarcar todos los aspectos que ello involucra, esta materia se ha dividido en dos grandes áreas de estudio: a) Dirección de Proyectos y b) Relación con los Mandantes.

El Grupo encargado de estudiar la Relación con los Mandantes, cuenta con el informe llamado "Criterios de Contratación. Condiciones Básicas que Deben Regular las Relaciones entre Contratistas y Mandantes". El presente estudio es un complemento a los Criterios de Contratación, porque ahonda en las relaciones con los Mandantes del ámbito Público y desarrolla con más detalle el Capítulo: De la Solución de Controversias.

Asimismo, y teniendo presente que el citado documento fue elaborado sobre la base de experiencias recogidas por el Comité de Contratistas Generales, se consideró oportuno consultar la opinión de los otros Comités Gremiales, que luego de una revisión crítica, acordaron dar su aprobación y respaldo a todos los conceptos, principios y preceptos contenidos en los Criterios de Contratación.

I. INTRODUCCION.

Los contratos y las consiguientes relaciones entre las partes para llevar a cabo proyectos de construcción son cada vez más complejos. El crecimiento económico se caracteriza por el cambio, por el surgimiento de nuevas tecnologías y formas de trabajo, y por la necesidad de abordar los proyectos que requieren de gran flexibilidad, todo lo cual impone adaptar los formatos tradicionales de contratación a estas nuevas realidades. Sin embargo, sus estipulaciones esenciales siempre deben estar enmarcadas en los principios básicos de justicia y equidad.

Las relaciones a nivel de propuestas, contratos y ejecución de obras, deben tener una proyección en el largo plazo porque el país necesita estar preparado para enfrentar el desafío de la inversión en infraestructura productiva que el sector construcción deberá asumir. Debe existir la madurez suficiente que permita un adecuado entendimiento entre mandantes, empresas de ingeniería y diseño y empresas constructoras de manera de mejorar la calidad y resultados de los proyectos y la productividad del sector y dar la necesaria estabilidad a las empresas, de manera que puedan emprender desarrollos más ambiciosos que posibiliten contribuir con mayor eficacia en la tarea de hacer a Chile más competitivo dentro del contexto económico internacional.

El reconocimiento de la situación descrita y el convencimiento de que las relaciones entre contratistas y mandantes deben ser equilibradas para permitir el desarrollo del sector en el largo plazo, motivó a la Cámara el año 1994, a establecer en el documento titulado "Criterios de Contratación" una síntesis de las condiciones esenciales que, en su opinión, deben estar presentes en las bases de contratación y en los contratos que se celebren en función de ellas. Atendido el valor asignado a este aporte se creyó oportuno incluirlo en el Plan Estratégico de la Cámara, sumándolo a los aspectos relativos a la solución de controversias y a la Relación Contratista-Mandante Público.

A. Solución de Controversias.

Existe una tendencia mundial a adaptar las formas de contratación tradicionales en el área de construcción a nuevos conceptos de administración que permiten un mayor acercamiento entre las partes involucradas en un determinado proceso productivo. Se estima como aspectos fundamentales la comunicación y la cooperación, porque ello permite una relación más fluida que afectará positivamente en el resultado final. Se reconoce que los problemas son parte de todo proyecto y que es natural que ocurran, por lo que debe existir un sistema formal de solución de conflictos cuando ellos no han podido evitarse. Las formas de resolución de controversias son un elemento importante a considerar como parte del contrato de construcción, porque sólo en la medida que las relaciones contractuales terminen de una forma adecuada y a plena satisfacción de los contratantes será posible que ellas se repitan, aprovechando de esta forma la experiencia y el conocimiento mutuo para una futura relación.

La estrategia de la Cámara debe relacionar las ventajas del sector con los retos del ambiente, con el objeto de garantizar la realización de los objetivos básicos que se ha propuesto. Es obligación nuestra, por tanto, conocer el medio en que estamos insertos y cuales serán las nuevas variables que nos afectarán, de manera de tener una visión clara del futuro.

Este documento describe en el Capítulo II las formas de resolución de disputas, tanto las que se aplican actualmente en nuestro país como las nuevas orientaciones que existen en el contexto internacional. Cabe destacar que se le ha dado especial cobertura al sistema de arbitrajes en Chile, a pesar de ser una materia de carácter técnico, porque estimamos que para aplicarla como herramienta eficaz debe dominarse por quienes la utilizan en sus contratos.

B. Relación Contratista- Mandante Público

Por estimarse que el documento Criterios de Contratación debía complementarse con las relaciones Contratista-Mandante Público, ya que este sistema de contratación presenta algunas características especiales por las diferentes normas que rigen a los participantes del contrato, en el Capítulo III se enuncian los principales aspectos que se deben tener en cuenta en la materia. Sin embargo, se debe tener presente que la Cámara considera que los principios que contiene el citado documento son aplicables a todo mandante; desarrollar el tema relativo a la relación Contratista- Mandante Público sólo tiene por objeto evaluar los aspectos particulares que se presentan en ella y que no se dan en otro tipo de relaciones.

II. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS EN CONTRATOS DE INGENIERÍA Y CONSTRUCCION

Una característica especial del contrato de construcción es que trata de explicar y regular los factores imponderables que aparecerán por la diferencia que se produce entre las condiciones teóricas previstas al suscribir el contrato y las que se dan en la realidad.

Es frecuente que se produzcan, en la interrelación de dos o más personas o partes, desacuerdos, conflictos o desavenencias. Los factores imponderables que aparecen durante una construcción pueden acentuar la ocurrencia de conflictos entre las partes. La forma normal o lógica de ponerles término es por medio de un acuerdo directo de los interesados o afectados por él, hecho que ocurre en la mayoría de los casos. Cuando se produce una controversia jurídica que no puede ser resuelta por las partes, corresponde al Estado arbitrar los mecanismos para su justa solución. Se analizarán:

1. Algunas formas de solución de disputas que se han creado especialmente para ser aplicadas en los contratos de construcción, que dan especial énfasis al acercamiento que debe producirse entre las partes para llegar a un acuerdo, como por ejemplo la medición y los tribunales ejecutivos.
2. Dentro de las formas de solución que otorga el Estado, cuyas resoluciones son obligatorias para las partes y su cumplimiento puede ser exigido coercitivamente, solamente explicaremos los tribunales arbitrales, porque ellos ofrecen ventajas respecto de los ordinarios, dada su rapidez, flexibilidad en el procedimiento y posibilidad de mayor especialización.

1. FORMAS INTERMEDIAS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS.

En la industria de la construcción se presenta una cantidad importante de controversias entre contratistas y mandantes, que ocasionan pérdidas de esfuerzos y distracción de recursos. El objetivo básico de la resolución de disputas es la posibilidad de identificar la existencia de responsabilidad. Si esta puede determinarse, entonces el único problema a resolver será establecer que costos pueden ser asociados a esa responsabilidad. Si las partes pueden resolver las disputas por sí mismas, entonces al menos están en control de la decisión que adoptan y, por tanto, evitan algunos de los inciertos riesgos comerciales de la resolución de disputas. Algunos de estos procedimientos alternativos son:

1.1 Tribunales Ejecutivos: Tribunal integrado por los ejecutivos superiores de cada parte contratante, que no han estado directamente involucrados en el conflicto, para decidir todos los asuntos en disputa de una manera rápida y comercial.

1.2 Mediación: Las partes se reúnen voluntariamente para discutir su disputa en un proceso informal, donde son asistidas por un mediador para lograr acuerdo entre ellas. Cualquier acuerdo alcanzado en la mediación deberá registrarse como un acuerdo formal, que en nuestro país puede tener la forma de un Contrato de Transacción, de modo que por sí mismo sea exigible.

1.3 Peritaje: Las partes pueden convenir que resolverán sus disputas teniendo el apoyo profesional de un perito o experto que proporcione una evaluación. Los peritajes se usan normalmente cuando las cuestiones de calidad o valor son la causa principal en disputa.

1.4 Mesa de Análisis de Divergencias: Es un procedimiento alternativo de resolución de disputas desarrollado en Estados Unidos, y que se realiza durante el proceso de construcción. Los integrantes de la Mesa, compuesta de tres miembros con experiencia en el trabajo que se realizará, son elegidos por el constructor y el mandante, visitan regularmente los trabajos de construcción y observan sus progresos. La experiencia ha demostrado que la sola existencia de este sistema produce el efecto de reducir la cantidad de controversias, y, si ellas ocurren, la Mesa recomienda los términos de un acuerdo en forma rápida, antes que surgan actitudes hostiles entre las partes.

La Mesa de Análisis de Divergencias provee un foro para fortalecer la cooperación entre el propietario y el constructor, y un medio rápido y equitativo de resolver las disputas, reclamos y otras controversias. El elemento crítico en este proceso es la selección de sus miembros, quienes deben ser capaces de considerar todos los aspectos involucrados en la ejecución de un contrato de construcción y servir a las dos partes igual e imparcialmente. Tanto el mandante como el constructor deben tener plena confianza en la imparcialidad de los miembros de la Mesa. Principales características:

- El mayor énfasis de esta Mesa es evitar disputas y tratar de arreglar el asunto tan pronto como sea posible, cuando los hechos y el personal involucrado están realmente disponibles.

- La Mesa no usurpa la autoridad del mandante para dirigir el trabajo como establece el contrato. El rol de la Mesa es proveer una asesoría independiente y sobre los méritos de las disputas.
- Las reuniones de la Mesa se llevan a cabo en el lugar de los trabajos, tan a menudo como sea necesario con el objeto de mantenerse al día acerca del desarrollo de la construcción y administración.
- A pesar que las recomendaciones de la Mesa no son obligatorias para ninguna de las partes, ambas las considerarán ampliamente y le dan gran significado por provenir de un panel imparcial y respetado.

1.5. Sistema establecido en la Ley de Concesiones: La Ley de Concesiones, DFL N° 164/91, establece en el art. 35, la existencia de una Comisión Conciliadora, la cual tiene por finalidad dirimir las controversias que se deriven de la interpretación o aplicación del contrato entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario, lo que constituye una novedad en las relaciones mandante contratista público.

2. TRIBUNALES ARBITRALES.

La jurisdicción es la facultad de conocer los conflictos de relevancia jurídica, de juzgarlos y hacer cumplir lo juzgado que tienen los tribunales de justicia. Sólo el Estado puede administrar justicia, y para asegurar el sano ejercicio de esta función se la encarga a un poder autónomo e independiente, el poder judicial.

La jurisdicción es una sola, pero ella se reparte, se distribuye, entre los diversos tribunales, llamados por ley a ejercerla. La parte de la jurisdicción que a cada uno de ellos les corresponda, constituye su competencia. Existen 4 grupos de tribunales que tienen competencia: tribunales ordinarios, tribunales especiales, tribunales arbitrales y tribunales de lo contencioso administrativo.

2.1. Concepto de los árbitros: Son árbitros los jueces designados por las partes, la ley o la justicia, en ciertos casos, para la resolución de un asunto litigioso. Una característica fundamental es que son jueces y como tales gozan de sus atributos y deben cumplir los deberes que la ley les señala.

El hecho de ser la jurisdicción una función pública que compete al Estado por mandato constitucional no se contraponen con la facultad que tienen las partes en ciertos casos para designar jueces árbitros, porque no son ellas las que crean dichos tribunales. Los tribunales arbitrales se encuentran establecidos por el legislador, quien se los ofrece a las partes para que les resuelva ciertas contiendas que le interesan sólo a estas últimas. Cuando un árbitro es designado correctamente para que resuelva una contienda determinada, pasa a ser un juez como cualquier otro y en consecuencia se rige por las mismas leyes de los demás tribunales.

2.2 Clases de árbitros: Existen tres clases de árbitros: árbitros de derecho, árbitros arbitradores y árbitros mixtos.

- **Se llaman árbitros de derecho** a los elegidos con tal calidad para dar su fallo sujetándose estrictamente a las leyes. Deben someterse, tanto en la tramitación como en el pronunciamiento de la sentencia definitiva, a las reglas que la ley establece para los jueces ordinarios, según la naturaleza de la acción deducida.
- **Arbitradores o amigables compondores** son los llamados a fallar sin sujeción estricta a las leyes y obedeciendo únicamente a lo que su prudencia y equidad le dictaren. Tienen poder para juzgar sin atenerse en el procedimiento, a los plazos y formas comunes establecidos para los tribunales y sin estar constreñidos a aplicar las reglas de derecho al fondo del litigio.
- **Los árbitros mixtos** son árbitros de derecho a quienes se les concede la facultad de arbitradores, en cuanto al procedimiento, pero que deben resolver de acuerdo a la ley, observando los preceptos legales, del mismo modo que los jueces ordinarios y los árbitros de derecho.

De estas tres clases de árbitros, los de derecho constituyen la regla en la ley chilena. Si las partes no confieren expresamente al compromiso facultades de amigable compondor o de árbitro mixto, se entiende que lo designan con calidad de árbitro de derecho.

2.4. Arbitraje forzoso, facultativo y prohibido: Los asuntos que conocen los árbitros en razón de su materia, se clasifican en tres grupos: materias de arbitraje obligatorio, materias de arbitraje prohibido y materias de arbitraje facultativo. Conociendo de materias de arbitraje obligatorio, los árbitros tienen una competencia privativa; en materia de arbitraje prohibido, ellos son absolutamente incompetentes y en las de arbitraje permitido, tiene competencia facultativa.

- Materias de arbitraje forzoso:** El artículo 227 del Código Orgánico de Tribunales señala que determinados asuntos deben resolverse por árbitros.
- Materias de arbitraje prohibido:** Son aquellas que no pueden ser objeto de arbitraje y que la ley prohíbe se entreguen a la resolución de árbitros.
- Materias de arbitraje facultativo:** Constituyen la regla general y tienen tal carácter todas aquellas que no se encuentren en ninguno de los grupos ya analizados.

2.5 Procedencia de recursos contra resoluciones del árbitro: En la actualidad las partes pueden renunciar a los recursos legales, por cláusula expresa. Esta renuncia puede referirse a ciertos recursos determinados o a todos en conjunto y puede hacerse pura o simplemente, o sujeta a condición.

Respecto de los árbitros arbitradores, por regla general fallan en única instancia, si no manifiestan las partes opinión en contrario. Sin embargo, no todos los recursos pueden renunciarse. Es doctrina unánimemente aceptada que el derecho a impugnar la sentencia de los árbitros cuando éstos exceden en ella los límites del compromiso, tiene el carácter de irrenunciable. El recurso de casación en la forma por incompetencia y por ultrapetita subsiste a pesar de cualquier renuncia, sea de todos los recursos, sea en especial del de casación.

Por otra parte, cabe siempre el recurso de queja contra las sentencias definitivas de primera o única instancia dictadas por árbitros arbitradores, aunque sea susceptible del recurso de casación en la forma. El recurso de queja tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional.

2.6 Proyecto de Ley sobre Jueces Árbitros y el Procedimiento Arbitral. Este Proyecto de Ley se inició por Mensaje del Ejecutivo en noviembre de 1992, como parte de las iniciativas destinadas a modernizar la administración de justicia. Dicho Mensaje, que explica los fundamentos y principales modificaciones que introducirá el Proyecto de Ley, indica que uno de los objetivos es el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos que sean de real eficiencia, para que contribuyan a descomprimir la demanda que actualmente recae sobre el poder judicial. Agrega, en otra parte el Mensaje que: "muchas de las contiendas comerciales de gran envergadura, y aun otras que no teniendo ese carácter, requieren en la actualidad de una profunda especialización legal y técnica y de una gran experiencia".

La iniciativa modifica el sistema de designación de árbitros por la justicia ordinaria, amplía las materias de arbitraje forzoso u obligatorio y la cuantía de las mismas, faculta al Fisco para recurrir a arbitrajes, no permite renunciar al arbitraje, sino sólo a la persona del árbitro, y autoriza a renunciar al recurso de apelación durante el juicio. En materia de procedimiento se añade la posibilidad de solicitar medidas prejudiciales precautorias antes de que esté constituido el arbitraje.

Proposición: Considerando la importancia del tema, y el trámite legislativo en que se encuentra el Proyecto de Ley sobre Arbitrajes es importante hacer presente la opinión de la Cámara ante las instancias que correspondan, siendo temas relevantes aquellos que se refieren a los recursos que proceden contra las sentencias de un árbitro arbitrador. Nos parece asimismo relevante que se le otorgue al Estado la posibilidad de someter sus controversias a juicios arbitrales, y que se institucionalice este sistema. Creemos que se debe propender a una mayor flexibilización, dentro de los límites de lo posible.

2.7 Centro de Arbitrajes de Santiago: En la actualidad las partes pueden designar a uno o más árbitros en un contrato, pero también tienen la posibilidad de recurrir a un sistema de arbitraje institucional, que ofrece el Centro de Arbitrajes de Santiago.

El Centro de Arbitrajes de Santiago, es un organismo creado por la Cámara de Comercio de Santiago A.G., y tiene por finalidad administrar los arbitrajes nacionales e internacionales que se le sometan y la designación de árbitros y conciliadores cuando las partes así lo hayan pactado. Asimismo, el Centro de Arbitrajes de Santiago ha creado un sistema de conciliaciones que tiene como objetivo resolver disputas de manera más rápida y ágil.

III. RELACIÓN CONTRATISTA - MANDANTE PUBLICO.

Teniendo presente que los principios incluidos en los "Criterios de Contratación" son aplicables a todo tipo de mandantes, hay ciertos aspectos en las licitaciones y contratos de mandantes públicos que, por las especiales características de contratación, merecen ser analizados en forma particular. Los principales mandantes públicos en la actualidad son los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas y las Municipalidades.

Se considera que en el sistema de contratación de obras de infraestructura pública del país, permite que se presenten situaciones discrecionales, que pueden afectar la equidad que debe imperar en una relación contractual. Lo anterior, sumado a la falta de registros con la historia de los contratistas, que podría permitir establecer relaciones entre mandantes y contratistas de obras públicas más fluidas, en la práctica conduce a que existan múltiples estipulaciones que se traducen en diferentes exigencias para un mismo tipo de obra.

Se estima conveniente crear un marco regulador único para la contratación de toda obra de infraestructura pública, que sea financiada y llamada a licitación por el Estado. Este marco regulador tendrá por objeto mantener y regular la necesaria transparencia y objetividad en los procesos de adjudicación, por lo que deberá contener los procedimientos para licitaciones y adjudicaciones de propuestas.

Como pauta general, para elaborar este marco regulatorio se debe inspirar en las normas contenidas en el Reglamento de Contratos de Obras Públicas, y la experiencia acumulada de su aplicación práctica, incorporando algunos principios de modernidad que el sector privado ha hecho suyos. Los Ministerios o entes públicos deben tener algún grado de flexibilidad, sin que ello permita dar lugar a ninguna forma de corrupción.

Para mejorar los sistemas de licitación se propone la utilización de registros de contratistas con modernos sistemas de base de datos computacionales, de manera que las empresas contratistas sepan cual es su posición dentro del registro en un determinado momento y los antecedentes puedan ser aportados en cualquier oportunidad.

Este registro debería licitarse a entes privados para una eficiente utilización de los recursos y debería regirse por una norma objetiva que se relacione con los procesos de licitación. Lo lógico sería incentivar a través de este registro el cumplimiento fiel y oportuno de las obligaciones contractuales, permitiendo que se ascienda de categoría a quienes han ofrecido un buen servicio.

Aspectos a considerar en la relación Contratista - Mandante Público.

- Para efectuar la adjudicación se deben considerar otros parámetros objetivos, además del precio, como son los plazos y el menor costo social. Ello resulta relevante cuando se trata de adjudicar proyectos de ingeniería porque el más barato no resulta, en la mayoría de los casos, coincidente con el proyecto de mejor calidad.
- Como principio general los presupuestos oficiales no deberían influir en el precio que se pagará al contratista que se adjudicó el contrato. Sin embargo, de ser utilizados se considera importante que el Ministerio entregue el presupuesto oficial junto con los antecedentes de la licitación. Se debe buscar formas que superen los principales problemas que presentan los presupuestos compensados. Una alternativa podría consistir en considerar un promedio del presupuesto oficial y de los dos o tres primeros presupuestos presentados por los licitantes.
- Contemplar, para efectos de acreditar experiencia, la que aportan todos los profesionales de la empresa, incluyendo la del Gerente General de la compañía.
- Se debe considerar algún mecanismo que premie a la empresa que logre un plazo de entrega inferior al establecido en las bases de licitación.
- No debe existir discriminación acerca de la utilización de la Póliza de Seguros de Garantía por Obra Pública en relación a otras cauciones.
- El Fisco podría generar una política general de anticipo, para utilizar de manera eficiente sus recursos ocupando su capacidad de pago. Para ello debería tener la prevención de que el sistema no favoreciera el hecho que los contratistas buscaran adjudicarse las obras con el solo objeto de obtener el anticipo.
- Los atrasos en estados de pago, mayores a 30 días deben generar un interés, a una tasa de interés corriente, fijada por la Superintendencia de Bancos, publicada en el Diario Oficial.
- Reglamentar la recepción, en la eventualidad que la autoridad ordene la explotación de parte o el total de la obra antes de la fecha de término pactada.
- Debe existir una instancia de solución de controversias, rápida y efectiva.
- Las Bases Especiales no pueden constituir un mecanismo de modificación de las Bases Administrativas Generales.
- No se puede exigir a los oferentes una declaración de que están de acuerdo con las condiciones generales del proyecto y haber verificado su concordancia, porque es imposible verificar en 30 días corridos los planos y que ellos sean concordantes con el terreno.
- Las bases señalan que las propuestas se formulan a suma alzada, a cubos fijos y con valores proforma, cuando corresponda. Al respecto, cabe señalar el grave perjuicio que se puede ocasionar a un contratista, cuando el proyecto tiene vicios ocultos, los que serán de su cargo.

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

GESTION DE PROYECTOS DE CONSTRUCCION

Forma en que se abordan y manejan los Proyectos

C.I.D.T. - SubComisión de Profesionales

PLAN ESTRATEGICO DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

TEMA : GESTION DE PROYECTOS Forma en que se abordan y manejan los proyectos

INFORME EJECUTIVO

DIAGNOSTICO

La Cámara Chilena de la Construcción ha detectado a través de diferentes vías una insuficiencia en la gestión de los proyectos de construcción. Así, una encuesta realizada por consultores externos en 1993, arrojó como resultado que una de las preocupaciones prioritarias de los socios de la Cámara era la derivada de los problemas que surgen por la falta de una Gestión de Proyectos competente.

El actual sistema de Gestión de Proyectos adolece de deficiencias graves que afectan desde el diseño hasta la entrega oportuna de las obras. Estas corresponden, entre otras, a la constructibilidad, a la indefinición de responsabilidades y a la falta de coordinación entre los distintos actores involucrados.

ANTECEDENTES

Esta inquietud ha tenido el siguiente desarrollo al interior de la Cámara:

1.- En el mes de octubre de 1993 el grupo de consultores externos, hizo entrega del primer informe relacionado al Plan Estratégico de la C.CH.C. en un diagnóstico que se denominó "**Análisis estratégico del sector construcción**".

Estudiado y discutido este documento al interior de la Institución, el Directorio acordó que el tema central del 118° Consejo Nacional sería el Plan Estratégico. El debate se realizó en torno a una "Visión de futuro y estrategias para enfrentarla".

Como conclusión, el estudio se separa en dos grandes ámbitos: Estrategias orientadas hacia el interior y estrategias orientadas hacia el exterior de la Cámara.

2.- Más adelante, en agosto de 1994, el Directorio aprueba cinco temas para la continuación del estudio, entre los que se encuentra como estrategia hacia el interior de la Cámara el tema : **GESTION DE PROYECTOS**.

Este fue debatido posteriormente en el 120° Consejo Nacional, en base a los documentos - "Forma en que se abordan y manejan los proyectos", de responsabilidad de la C.I.D.T., y "Relación con los mandantes" del Comité de C.C.G.G.

3.- En cumplimiento de los Acuerdos y Recomendaciones del Grupo de Trabajo "Gestión de Proyectos" del 120° Consejo Nacional, que encomendó a la C.I.D.T. el desarrollo de la investigación, la que la delegó en su Subcomisión de Profesionales, se solicitó al Ing. Héctor Ramírez un **documento de trabajo**, con el objeto de promover el debate respecto de la forma de abordar un proyecto desde el punto de vista de los participantes en su desarrollo y para conseguir relaciones fluidas en provecho del proyecto mismo.

DOCUMENTO DE TRABAJO

El documento de trabajo se ha elaborado como apoyo al análisis de la C.CH.C., sobre la base de los siguientes hechos:

En cualquier Proyecto de Ingeniería, Arquitectura o Edificación intervienen actores que aportan su experiencia, ejecutan obras y prestan servicios para llevarlo a cabo.

Tanto el propietario o mandante, como los participantes en el desarrollo mismo del proyecto (proyectistas, proveedores, contratistas), tienen expectativas distintas que pueden producir conflictos de intereses.

Por lo tanto es necesario conciliar estos intereses, a veces contrapuestos en apariencia, y resolver las divergencias entre los participantes. En este sentido las actuales tendencias de organización y relaciones entre el propietario y los contratistas postulan que si cada una de las partes obtiene éxito en su gestión, el contrato ha sido exitoso.

Ahora bien, para lograr que todas las partes tengan resultados exitosos se debe contar con una organización adecuada para manejar el proyecto con funciones bien definidas y con atribuciones plenas para resolver los problemas que se presenten oportunamente y en el nivel que corresponda. Una organización de estas características que ha dado buenos resultados es la Dirección Integrada de Proyectos que dirige, coordina y controla el desarrollo del proyecto desde el estudio de la factibilidad hasta la puesta en servicio, quedando en manos del propietario o mandante la decisión respecto de plazos y costos, según recomendación de la DIP.

Naturalmente, este enfoque puede asimilarse a los proyectos de ingeniería, de arquitectura y de edificación en general, estableciendo las diferencias necesarias para cada caso.

El documento de trabajo desarrolla en detalle este enfoque de gestión, destacando los siguientes aspectos:

- Las expectativas de los participantes de un proyecto.
- La coordinación por parte del Director del Proyecto de los diferentes participantes en él (propietario, proyectistas, consultores, proveedores y fabricantes, contratistas, inspectores).
- Los diferentes tipos de Propuestas y Contratos y sus relaciones; las consideraciones necesarias para la contratación de obras.
- La Administración de los Contratos que establece derechos y obligaciones de los participantes con reglas del juego equitativas y claras entre propietario, consultores, fabricantes y proveedores, y contratistas.
- Los conflictos de intereses, la solución de controversias y los mecanismos para su logro.

PROPOSICIONES DE LA SUBCOMISION DE PROFESIONALES

En la SubComisión de Profesionales se estudió el documento de trabajo y analizado en detalle, a la luz de lo cual, teniendo presente que ante la evidente conveniencia de contar con una administración de proyectos que incentive la coordinación entre su participantes, se propone:

- **ADOPTAR LOS PRINCIPIOS DE UNA GESTION ESTRUCTURADA Y SISTEMATICA, COMO LA QUE PROPONE EL ENFOQUE DE LA DIRECCIÓN INTEGRADA DE PROYECTOS**
- **FACILITAR LAS RELACIONES ENTRE LOS PARTICIPANTES PARA LA CONTRATACIÓN Y ADMINISTRACION DE OBRAS O PROYECTOS DE INGENIERÍA Y EDIFICACIÓN, APOYÁNDOSE EN LA LEGALIDAD VIGENTE O INCENTIVANDO LA CREACION DE INSTANCIAS QUE ASI**

LO PERMITAN.

Se sugiere que, para lograr estos objetivos, se adopten los siguientes medios :

- 1.- Difundir anticipadamente la programación de los proyectos a licitarse, con el objeto de que las empresas puedan programar sus actividades con la debida antelación.
- 2.- Incorporar variantes a las propuestas que se solicitan, con el objeto de obtener soluciones de menor costo y en menor período de tiempo de construcción.
- 3.- Estimular la innovación e incorporación de nuevas tecnologías en los proyectos, que permitan aumentar la productividad y reducir los costos y los plazos.
- 4.- Exigir la entrega planificada y oportuna de los antecedentes completos del proyecto, con el objeto de evitar soluciones durante la ejecución de las obras que puedan conducir a conflictos entre contratistas y mandantes.
- 5.- Incentivar la incorporación de la industrialización y la estandarización en los proyectos con el objeto de aumentar la productividad.
- 6.- Establecer la incorporación de la Inspección Técnica, como representante del propietario ante los contratistas en el lugar de los trabajos. Esta Inspección debe tener el mismo nivel técnico exigido al contratista. Además se debe asegurar que los defectos que pudieran ocurrir se hagan presentes oportunamente, evitando atrasos y aumentos de costos.
- 7.- Establecer la equidad en la relación entre propietarios, proyectistas y contratistas e incorporar en los contratos los mecanismos necesarios para la solución de las controversias.
- 8.- Incorporar el "partnering" como clima o estilo para resolver oportunamente los problemas que se presenten en la ejecución del proyecto, como incentivo del trabajo en equipo y a fin de evitar la participación de terceros no compenetrados de los problemas, en la solución de conflictos.
- 9.- Con el objeto de evitar distribuciones inadecuadas de los riesgos involucrados en los diferentes tipos de contratos, se propone realizar un estudio que evalúe detalladamente cada uno de los tipos empleados.

Santiago, marzo de 1996.

LO PERMITAN.

Se sugiere que, para lograr estos objetivos, se adopten los siguientes medios :

- 1.- Difundir anticipadamente la programación de los proyectos a licitarse, con el objeto de que las empresas puedan programar sus actividades con la debida antelación.
- 2.- Incorporar variantes a las propuestas que se solicitan, con el objeto de obtener soluciones de menor costo y en menor período de tiempo de construcción.
- 3.- Estimular la innovación e incorporación de nuevas tecnologías en los proyectos, que permitan aumentar la productividad y reducir los costos y los plazos.
- 4.- Exigir la entrega planificada y oportuna de los antecedentes completos del proyecto, con el objeto de evitar soluciones durante la ejecución de las obras que puedan conducir a conflictos entre contratistas y mandantes.
- 5.- Incentivar la incorporación de la industrialización y la estandarización en los proyectos con el objeto de aumentar la productividad.
- 6.- Establecer la incorporación de la Inspección Técnica, como representante del propietario ante los contratistas en el lugar de los trabajos. Esta Inspección debe tener el mismo nivel técnico exigido al contratista. Además se debe asegurar que los defectos que pudieran ocurrir se hagan presentes oportunamente, evitando atrasos y aumentos de costos.
- 7.- Establecer la equidad en la relación entre propietarios, proyectistas y contratistas e incorporar en los contratos los mecanismos necesarios para la solución de las controversias.
- 8.- Incorporar el "partnering" como clima o estilo para resolver oportunamente los problemas que se presenten en la ejecución del proyecto, como incentivo del trabajo en equipo y a fin de evitar la participación de terceros no compenetrados de los problemas, en la solución de conflictos.
- 9.- Con el objeto de evitar distribuciones inadecuadas de los riesgos involucrados en los diferentes tipos de contratos, se propone realizar un estudio que evalúe detalladamente cada uno de los tipos empleados.

Santiago, marzo de 1996.

4079

658.401.2



CCHC
c 172
1996
c.1

CCHC.

AUTOR

Plan Estratégico.

TITULO

Fecha	NOMBRE	Firma
04/02/97	London Sitka	
30/9/97	London Sitka	



Autor.: CCHC.

Título: Plan. Estratégico

Nº top.: 04079-c.1