



1998, agosto NO-11

**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

Presidencia

DISCURSO DEL SEÑOR HERNÁN DOREN LOIS,  
PRESIDENTE DE LA  
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN,

INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO  
"REGULACIONES LEGALES PARA LA CONSTRUCCIÓN"

**LA REGULACIÓN DE NUESTRA ACTIVIDAD,  
UNA PREOCUPACIÓN DE NUESTROS SOCIOS**

Me es grato dirigirme a Ustedes en el inicio de este importante Seminario, que analizará las regulaciones legales para la construcción, y que cuenta con el patrocinio de la Entidad Gremial que presido.

La importancia de este tema se manifiesta en que el 94 % de nuestros socios considera como su principal problema el marco legal de la construcción, y el 68 % estima que la burocracia del sector público es también un problema. Del mismo modo, un 57 % considera problemáticos los comportamientos éticos dentro de nuestro sector, en tanto un 55 % asigna este carácter a la necesidad de modernizar el Estado. Por otra parte, el 95% de nuestros socios lee las Informaciones Legales elaboradas por nuestra División Jurídica. A ello se añade la relevancia del sector de la construcción para el país.

Proporcionamos empleo a cerca de medio millón de personas, con una inversión proyectada para este año de alrededor de diez mil millones de dólares, lo que se traduce en que las regulaciones para este sector inciden también en el resto de la economía.

## PROBLEMAS CONCRETOS

En pocos ámbitos existe una trama regulatoria tan espesa y compleja como en la nuestra. A los principios y normas generales de todo quehacer empresarial se suman disposiciones específicas para la actividad de la construcción. Estas disposiciones emanan de múltiples autoridades, en una pirámide que desciende desde la majestad de la ley hasta las ordenanzas municipales.

En múltiples ocasiones, nos encontramos con una desconcertante superposición normativa, originada por distintos organismos que tienen competencia sobre una misma materia, a veces sin coordinación entre sí, como sucede con la vialidad urbana. Asimismo, a veces, quedamos entregados a la discrecionalidad pública, ante la cual no basta con cumplir requisitos objetivos, sino hacerlo a gusto del respectivo funcionario. Desgraciadamente, el paso de la discrecionalidad a la corrupción es un permanente peligro.

La indefinición es otro enemigo de la actividad inmobiliaria y de la construcción; de ello es ejemplo la ausencia de un concepto claro de "proyecto inmobiliario", para efectos de saber a qué tipo de iniciativas se aplica el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Desde esta tribuna formulo un llamado urgente y respetuoso a las autoridades encargadas de tramitar y aprobar la normativa pendiente sobre proyecto inmobiliario, para que tales disposiciones, basadas en parámetros objetivos, sean muy pronto realidad.

A lo anterior se añade un aparato estatal anticuado. Aparte de las Municipalidades, cuya modernización se debate en el Congreso Nacional, los estatutos orgánicos de los Ministerios de Vivienda y de Urbanismo y de Obras Públicas datan de una época en que la economía de mercado, la iniciativa de las personas y la subsidiariedad del Estado no tenían el sitio que legítimamente les corresponde. De ahí derivan el burocratismo, el centralismo y la falta de confianza en la capacidad empresarial que, de cuando en cuando, parecen asomar en algunas autoridades. Existe, además, una imperiosa necesidad de reformar los mecanismos legales de elaboración de los planes reguladores, muchos de los cuales se vuelven inaplicables aún antes de estar afinada su total tramitación.

Cuando ha habido modernización, el sector privado ha respondido con creces: así sucede con las concesiones de obras públicas o la provisión privada de servicios como la electricidad o las telecomunicaciones.

Es tarea de los distintos agentes del sector preocuparse de este tema, desde una perspectiva que concilie el derecho a la actividad empresarial con la función social de la propiedad, sin ahogar esa actividad ni generar permisivismos inconducentes.

## PARA QUÉ REGULAR

Como trasfondo de estos y otros problemas relativos a la regulación de la actividad de la construcción, se encuentra la necesidad de precisar para qué son necesarias estas regulaciones.

La regulación es necesaria cuando se producen fallas de mercado, es decir, cuando el mercado no es capaz de responder por sí mismo ante ciertos problemas que se le presentan. Entre estas fallas, se encuentran principalmente las externalidades negativas, es decir, la presencia de costos generados por un agente económico a otros agentes económicos, que no son compensados por quien los causa.

Así, por ejemplo, son externalidades la generación de ruidos o polvo en las faenas de construcción, y el crecimiento inorgánico de núcleos urbanos sin adecuada infraestructura ni modernos conceptos de urbanismo. Estimamos que el Estado es quien debe dar el ejemplo en materia de cumplimiento de las normas urbanísticas y su espíritu, evitando la generación de dichos núcleos

Esta reforma tiene asimetrías que parece conveniente corregir, como los tipos de daños que se produzcan en relación con los plazos de garantía que establece la ley. Creemos también conveniente el desarrollo de un mercado asegurador relativo a esta responsabilidad. Por último, quisiera señalar que la Cámara que presido está bregando por lograr una mayor capacitación, estandarización y mejoramiento tecnológico para hacer frente al desafío de la calidad. En tal sentido, quisiera destacar que hemos suscrito días atrás un convenio con el Instituto Nacional de Normalización para el diseño de 120 normas técnicas de construcción.

Otra falla del mercado en el ámbito de la construcción se refiere a los bienes públicos, aquéllos cuyos beneficios se reparten de modo indivisible en la comunidad, con independencia que las personas deseen o no hacer uso de ellos. Así sucede con los caminos o el alumbrado público. En los últimos años, se ha incorporado a la empresa privada en la provisión de este tipo de bienes, y se ha acudido también al mecanismo de precios para la asignación de recursos escasos. Así ha sucedido con las concesiones de carreteras de peaje. Resulta imperativo continuar con el sistema de concesiones, incluyendo el ámbito urbano, en el cual, por su propia complejidad, es improbable su éxito sin un decidido apoyo conjunto de los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda.

La competencia imperfecta está también presente en el sector de infraestructura. Las empresas sanitarias son el mejor ejemplo de esta situación. Una vez despejadas las incógnitas existentes en esta área, esperamos que los procesos de licitación ya anunciados sean transparentes y competitivos.

Con todo, debe prestarse atención a lo que se ha dado en llamar las "fallas del Estado", como la regulación excesiva o ineficiente, la debilidad ante grupos poco representativos y de carácter ideológico, y las perspectivas de corto plazo electoral que postergan o retardan decisiones relevantes .

Una falla del sistema legislativo que nos preocupa, es la lentitud demostrada por el Congreso Nacional en la tramitación de algunas leyes necesarias para el sector. A veces, estas iniciativas tardan años en transformarse en realidad y, cuando lo hacen, no siempre responden adecuadamente a las necesidades que tratan de resolver, por cuanto su técnica es deficiente, o su implementación queda entregada a la interpretación, generalmente restrictiva, de autoridades administrativas.

POR SU BUEN CONOCIMIENTO

DEL TEMA

## CONCLUSIÓN

No hace falta esperar la elaboración de normas teóricamente perfectas, mientras se multiplican las situaciones que resolver. Lo perfecto es enemigo de lo bueno y, en ocasiones, un adecuado liderazgo y una oportuna flexibilidad permiten hacer frente a tareas de envergadura, como ha sucedido, por ejemplo, en el ámbito municipal y en las concesiones de obras públicas. Los pequeños avances, si son constantes, crean una corriente positiva que favorece la actividad empresarial.

La empresa privada, agrupada en diversas asociaciones gremiales, no puede permanecer al margen del análisis y discusión de las regulaciones que la afectan. Los gremios tienen una gran capacidad técnica y de interlocución ante la autoridad. Esta favorable situación exige una actitud pro-activa, a través de la formulación de propuestas sólidamente fundadas que, buscando legítimamente el bienestar del propio sector, no descuiden la preocupación por el bien común. Así ocurre con la infraestructura de uso público, donde, desde inicios de esta década, hemos liderado un proceso para asignarle prioridad, hoy materializado en las concesiones de obras públicas y en la creciente inversión en obras públicas para superar el retraso y las pérdidas de competitividad hoy existentes.

Al terminar estas palabras, quisiera invitarles a participar activamente en cada una de las conferencias de este Seminario, y a concentrarse en los temas de fondo, trascendiendo el formalismo de descripción de problemas que, a simple vista, pueden parecer inconexos. Esta aparente inconexión se desvanece cuando descubrimos la raíz de las dificultades regulatorias que enfrenta nuestro sector. Espero que lo dicho hasta ahora contribuya a lograr este objetivo.

Muchas Gracias.