



**Universidad de Chile**

**Facultad de Derecho**

**Departamento De Derecho Económico**

**ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO DEL PROYECTO DE LEY QUE  
DECLARA INEMBARGABLE LA VIVIENDA SOCIAL. LA PERSPECTIVA DEL  
EMPRESARIADO.**

**Felipe Campos Pino**

**Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.**

**Profesor guía: Diego Pardow.**

**Santiago. Chile**

**2017**

## Índice

1. Introducción.....	6
2. El emprendimiento y la vivienda.....	12
2.1 Hitos y problemas que rodean a la vivienda en la historia de Chile.....	12
2.2 El emprendimiento.....	20
3. Marco Regulatorio.....	30
3.1 Normas relativas a la vivienda.....	30
3.1.1 El derecho a la vivienda.....	32
3.1.2 La vivienda y el derecho de propiedad.....	35
3.2 Emprendimiento y programas gubernamentales.....	37
3.3 El proyecto de ley.....	42
4 El análisis económico del derecho.....	54
4.1.1 Origen del análisis económico del derecho.....	55

4.1.2	Principios y herramientas utilizadas por el Análisis económico del derecho.....	60
4.2	La propiedad y su importancia en el análisis económico del derecho...	62
4.3	El análisis económico de la inembargabilidad.....	65
5	El proyecto de ley de Inembargabilidad de la vivienda a la luz del derecho y la economía. Un potenciador del emprendimiento.....	70
5.1	Aspectos positivos observados en la experiencia internacional.....	71
5.2	Aspectos negativos observados en la experiencia internacional.....	81
5.3	Balance.....	88
6	Conclusiones.....	98
7	Referencias bibliográficas.....	104

La propuesta de modificación al artículo 445 del Código de Procedimiento Civil que busca sustituir su numeral octavo, ampliando el ámbito de protección de la norma de manera sustancial, nos presenta una oportunidad única de analizar a la luz de los principios del análisis económico del derecho cómo responde la población, en general, al aumento de los bienes exceptuados en una liquidación en casos de insolvencia. Así, nos encontramos con que la experiencia internacional es rica en análisis del impacto del fortalecimiento de la posición de los particulares frente a las instituciones financieras, fenómeno dentro del cual es posible enmarcar la modificación en comento, los que serán utilizados en esta investigación para proyectar los efectos que pueden esperarse de un cambio de tal magnitud en nuestro país, toda vez que la experiencia internacional nos demuestra una relación positiva entre la imposibilidad de colateralizar bienes y el costo de los créditos, pero de igual forma se ha observado un aumento en las posibilidades de iniciar un emprendimiento cuando deja de existir el miedo de perder la vivienda. Distintas cifras soportan que no solo desaparece el miedo, sino que finalmente hay más gente iniciando negocios, emprendiendo, cuando se ponen trabas a la liquidación de activos valiosos como las viviendas.

Postula esta investigación que el proyecto que declara inembargable los bienes señalados anteriormente tiene como resultado un aumento en el emprendimiento, al eliminar un factor que produce aversión a la hora de solicitar financiamiento para emprender, sobreponiéndose este efecto

a la restricción en la provisión de créditos por falta de garantías. En este sentido, la reforma propuesta es posible proyectarla como un incentivo para la actividad empresarial, a la luz de la experiencia internacional que se analiza, beneficiándose la economía en general de este cambio.

## I. INTRODUCCIÓN

En un país como Chile, la actividad emprendedora es piedra angular del modelo de desarrollo económico basado en la economía de mercado y su adecuada potenciación y proliferación resultan de radical importancia. En este contexto, existen en la actualidad una multiplicidad de programas y beneficios por parte del Estado para promover esta actividad, a lo que se suma una serie de iniciativas que provienen del sector privado que buscan potenciar y dar acceso a capital a personas con vocación de emprendedor.

Para iniciar esta investigación, se hace necesario circunscribir lo que entendemos como actividad emprendedora a una definición permita entender desde un punto común de qué se habla al hablar de emprendimiento. Así, se entenderá en esta investigación como emprendimiento fundamentalmente a la acción de comenzar un negocio.

Habiendo asentado lo que se entenderá por emprendimiento, se hace necesario hacer referencia a la relación entre esta actividad y el proyecto de ley que motiva esta investigación.

A primera vista, parece un lugar poco convencional el iniciar en una modificación al Código de Procedimiento Civil una investigación acerca del efecto en el emprendimiento, más aún a un artículo que regula la vivienda social. Resulta aún más llamativo iniciar un análisis de la actividad emprendedora en un proyecto del que es justo afirmar no pretendía en su génesis modificar, al menos en la escala en que lo hará, el poder negociador de un importante número de personas a la hora de intentar ingresar al sistema financiero.

Así, el proyecto de ley del que es objeto esta investigación resulta ser un esfuerzo por parte de ciertos legisladores por regular un sector que persistentemente ha demostrado ser complejo. Sin embargo, es dable presumir que el motivo que impulsó a los creadores de este proyecto no debió en ningún caso ser el modificar el poder negociador de los privados a quienes ya no se les podrá exigir que colateralicen sus hogares para acceder a financiamiento.

Difícil resulta imaginar, más aún con el ámbito a regular originalmente en este proyecto, que se haya pensado en afectar el

mercado crediticio y a través de éste a la actividad emprendedora de nuestro país.

El problema de la vivienda en Chile es, siguiendo lo que apunta la literatura relativa al tema, antiguo y complejo. Múltiples esfuerzos se han hecho a lo largo de los años para proveer a los más desposeídos de un lugar donde vivir. La regla general hasta el momento ha sido que se dicten normas y reglamentos que creen espacios donde situar a esta masa poblacional, pero esta vez nos encontramos con que el proyecto de ley que inspira la presente investigación lo que pretende es fortalecer, o debilitar según a quién se le pregunte, la posición de aquellos que ya cuentan con un hogar.

Dentro de este esfuerzo por mejorar la vida de los dueños de viviendas sociales, este proyecto vio ampliado su ámbito de aplicación y junto con ello su impacto en un mercado que brinda gran importancia a los potenciales colaterales de los privados como lo es el mercado crediticio. En este ámbito, se expondrán y analizarán datos que demuestren el impacto que una modificación como la propuesta puede provocar en la actividad emprendedora.

A la luz de las cifras que se expondrán vale preguntarse ¿es tan importante el número de viviendas afectadas en la actualidad como para justificar una modificación legal de la magnitud de la que

funda este trabajo, más aun considerando no solo los costos que señalan ciertos actores de la economía, sino que además un escenario económico inestable como el actual?

Por otro lado, ¿no es necesaria una modificación que mire a los beneficiarios de las políticas habitacionales como un grupo humano con posibles nuevas oportunidades? ¿es previsible un cambio en el acceso al mercado financiero con esta legislación? ¿es significativo el número de emprendedores que verán modificada su acceso a créditos?

Esta investigación tiene por finalidad analizar todas las preguntas planteadas en el párrafo anterior y a su vez determinar cómo es posible conciliar la protección de un derecho fundamental como lo es la vivienda, con otro igual de importante como es el de propiedad, pivote en una sociedad como la nuestra, estudiando las virtudes y vicios de una regulación que toca muchos más aspectos de los que a primera vista parecen.

Las experiencias internacionales y las herramientas que nos proporciona el análisis económico del derecho nos ayudaran a arrojar un haz de luz sobre un escenario que parece encontrarse algo incierto.

En un país donde la gran parte de las políticas en todo ámbito de cosas se adoptan con miras al mercado y la interacción de sus agentes, resulta de sumo interés ver qué resultados obtiene una política de

corte social, pero con consecuencias financieras importantes, al ser puesta bajo el lente de una disciplina que toma sus técnicas y herramientas de la ciencia económica y cuál es su efecto en el mercado de la provisión de créditos y su impacto en la actividad emprendedora.



## II. EL EMPRENDIMIENTO Y LA VIVIENDA

### 2.1 Hitos y problemas que rodean a la vivienda en la historia de Chile

La historia de la vivienda como situación que merece atención y respuesta por parte del Estado está fuertemente marcada por los problemas que giran alrededor de la misma en la historia de Chile. Son múltiples y variados, sin embargo, a modo indicativo pueden señalarse como los principales la segregación de las familias con menos recursos, la escasa respuesta estatal en un primer momento a esta realidad y la mala calidad de las soluciones habitacionales implementadas para solucionar estos problemas en etapas más recientes de nuestra historia.

En base a estos problemas, que determinan el escenario actual en materia de vivienda es que esta investigación desarrollará esta sección de la historia de la vivienda como problema social en Chile, y a través de ellos se relatarán los hitos más importantes en este ámbito.

Como primer problema adyacente a la vivienda, y a modo de contexto para esta investigación, nos remontamos a los inicios de nuestra vida como colonia española y es posible ver cómo la vivienda y la desigualdad son situaciones que se entrelazan históricamente, afectando el devenir de nuestra sociedad.

La fuerte desigualdad entre los grupos que componían la naciente sociedad chilena nos acompaña hasta el día de hoy, y se le suele indicar como causante de segregación, entendiendo ésta última como una de las primeras manifestaciones en materia habitacional de la referida desigualdad. A pesar de esto, resulta útil tener presente que los autores Sabatini y Trebilcock cuestionan esta denominada “Teoría del Espejo”, señalando que es la segregación lo que produce desigualdad, y clasismo, y no a la inversa como se tiende a pensar.

Así, postulan que en la necesidad de manifestar en la localización de la vivienda las diferencias entre incipientes clases o castas sociales, segregando espacialmente, nos ha llevado a ser una sociedad marcada por un fuerte clasismo que dota de identidad a estos sectores, que a su vez sería el responsable de la desigualdad que se observa en la sociedad.

Los autores señalados reseñan así su visión: “No serían las desigualdades sociales las que se expresan o reflejan en segregación

socio-espaciales, sino ésta última una estrategia urbana específica para construir diferencias y desigualdades cuando éstas son débiles o inexistentes.”<sup>1</sup>

Señalan además que las políticas neoliberales y de subsidio a la demanda como son el caso de Chile no hacen más que alimentar las posiciones de estos grupos pro segregación, teniendo por efecto aumentos en la homogenización de los mismos, destruyendo sociedades como elementos intrínsecamente heterogéneos y variopintos, contribuyendo a la desigualdad.

De este modo, a través de la visión de estos autores, es posible observar que acciones ejecutadas en torno a la vivienda, como la localización de las mismas en determinados sectores ha influido y dado forma a uno de los problemas más trascendentales que enfrenta nuestra sociedad en la actualidad, como lo es la desigualdad, siendo su manifestación la configuración en ciudades segregadas.

Más aun, y habiéndome referido ya quizás al problema más trascendental en nuestra relación social en lo concerniente a la vivienda, como lo es la segregación y la desigualdad, es posible analizar cómo se han abordado problemas como el abandono de los sectores populares y la implementación de políticas de vivienda que buscan solucionarlos a lo largo de nuestra historia reciente.

---

<sup>1</sup>. SABATINI, F. y TREBILCOCK, M.P. 2014. Desigualdades, clasismo y mercados de suelo. En: Mesas Hurtadianas “Exclusión Socio Espacial en Chile”. Agosto. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. p.43.

Así, y teniendo en mente lo señalado en el apartado anterior, no es sino hasta el pasado siglo que la vivienda se manifestó como un tema para el actuar estatal, siendo en 1906 cuando se dicta por primera vez una ley que se refiere a la vivienda popular, la Ley de Habitaciones obreras, cuyo objeto era garantizar condiciones mínimas de habitabilidad para los trabajadores, ya sea interviniendo espacios ya construidos para mejorarlos o construyendo desde la nada.

No es sino avanzando hasta la mitad de siglo, en medio de una convulsionada vida social y política, que se observan respuestas a la escasez de vivienda; por un lado un sistema de provisión estatal de campamentos o conventillos para asalariados, denominadas “soluciones habitacionales” situadas en lugares periféricos, que incluía las llamadas “operaciones sitio”; por otro, vemos surgir las “tomas de terreno” como una solución espontánea de las familias más pobres de nuestro país para solucionar los problemas habitacionales que los aquejan, como respuesta a una acción estatal insuficiente.

En medio de este escenario es que en 1956 se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), para hacer frente a la realidad precaria en materia habitacional que vive y a problema a una parte importante de la población, comenzado con ello un proceso de respuesta a las necesidades de los más pobres que se caracterizará en lo que queda de siglo principalmente por

su precariedad, pero que tomará un nuevo enfoque, completamente reformulado, luego de la instauración de la dictadura militar en 1973.

En un primer intento de respuesta estatal real es que durante el gobierno de la Unidad Popular pasa el Estado a convertirse en el actor principal en materia de producción de vivienda. Tal fue la magnitud de esta política que llegó a contar con 26 fábricas populares de producción colectiva de partes prefabricadas de viviendas, lo que de todas formas no llegó a satisfacer el déficit de viviendas que experimentaba el país, estimado en la fecha en 600 mil unidades.

Señala Rodrigo Hidalgo que “El Estado estaba llamado a jugar un papel más activo: entre sus principios, se planteaba la necesidad de que fuera propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar la edificación de acuerdo con exigencias urbanísticas y sociales (...)”.<sup>2</sup>

A pesar de las buenas intenciones de este programa estatal, no logra prosperar, y cualquier plan diseñado por la Unidad Popular se ve truncado producto del cambio de régimen político sufrido por el país.

De esta forma, en la segunda mitad de la década de los setenta es que el panorama cambia definitivamente con la llegada de Pinochet al poder y la consecuente implementación de un modelo neoliberal que

---

<sup>2</sup> HIDALGO, R. 2007. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. En: Revista Eure. Vol. XXXIII (98): 214.

infundirá de sus principios todos los aspectos del desarrollo social y la planificación política y estatal, incluido el habitacional.

Producto del nuevo rol subsidiario del estado en la provisión de las necesidades de la población, los actores privados pasan a tener un rol predominante en el actuar público. Las necesidades habitacionales de los más pobres no son excepción a esto y se opta por una política de provisión de subsidios, pero limitados a quienes cumplan con ciertos requisitos.

Para implementar lo anterior se hace uso de herramientas de estratificación social como la ficha CAS, que buscan identificar, caracterizar y localizar a la población más pobre y con mayor necesidad de viviendas, acompañado de una reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con un marcado nuevo rol más administrador<sup>3</sup>, y creando el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), que tendrá por fin concretizar las políticas nacionales de vivienda a nivel más local.

De todos modos, posiblemente el cambio regulatorio más importante de la época viene dado por el la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en 1979, que tuvo por finalidad liberalizar el mercado de suelo en la capital, entendiéndose por tal el ejercicio de dejar atrás la zonificación tradicional

---

<sup>3</sup>. Según el decreto ley 1305 de 1975 que reestructura y regionaliza el MINVU, “corresponderá al ministerio formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística, (...) como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo”.

que ligaba determinados espacios a finalidades específicas, al estimarse por parte del Director de la Oficina de Planificación Nacional que, de acuerdo a una visión económica liberal, “a menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficia al usuario de la vivienda, le sale más barato y lo prefiere (...)”<sup>4</sup>

Con este nuevo panorama, termina por asentarse lo que será el criterio que regirá a futuro en la política habitacional de nuestro país, cual es la responsabilidad compartida. Al tener el Estado solo un rol subsidiario, no le corresponde proveer las necesidades directamente de la población, de forma que los subsidios se transforman en la herramienta de acción, que siempre deben ir acompañados de ahorro particular del beneficiario con lo que se pretendía que estuviera en condiciones de pagar por su nuevo hogar, al que accedería con mayor facilidad dada la liberalización del mercado de suelo, complementando con créditos hipotecarios.

No se demoró la realidad en esclarecer que las predicciones del director de la Oficina De Planificación estaban equivocadas, toda vez que la mayor disponibilidad del suelo no hizo descender los precios de la tierra, sino que, por el contrario, aumentó debido a los procesos especulativos que la mayor disponibilidad generó.

---

<sup>4</sup>. KAST, M. 1979. “El uso del suelo de las ciudades”. En: Revista AUCA (37). En: DE MATTOS, C, DUCCI, M.E., RODRIGUEZ, A y YAÑEZ, G. 2004. Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? SUR corporación de Estudios Sociales y Educación e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. p. 226.

Unido a lo anterior, y como complemento a las políticas ya señaladas, en 1979 se emprende un largo proceso de erradicación de campamentos, ubicados predominantemente en lugares centrales de alta plusvalía, que tiene por resultado el traslado y radicación de las poblaciones más pobres en nuevos terrenos, recién liberados por el nuevo plan regulador en el caso del Gran Santiago, ubicados en la periferia de las ciudades, configurando el panorama para lo que hoy tenemos, vale decir, ciudades segregadas y desiguales.

Así, se ve que a estos grupos poblacionales se les situó en nuevas residencias, llamadas “Vivienda social básica”, ubicadas en nuevas comunas periféricas, cuyo mayor problema no radica exclusivamente en la escasez de recursos de las nuevas comunas, o villas o sectores periféricos, sino que en la falta de preparación para recibir grandes masas de población de manera adecuada.

Entendiendo que hasta la fecha se trataban de terrenos fuera del radio urbano de las principales ciudades, resulta de toda lógica que no contarán con una adecuada conexión a los servicios básicos de agua, alcantarillado, luz eléctrica, por no mencionar otros más ligados a la logística propia del traslado de población a lugares alejados, cual es la conexión entre los nuevos polos de vivienda y el hecho que los polos de trabajo siguieran en el

mismo lugar, teniendo como resultado el alejamiento de la gente de su fuente laboral.

Si bien las ciudades han podido adaptarse en la medida de lo posible a su nueva y gubernamentalmente impuesta nueva “amplitud”, cubriendo los servicios básicos, la calidad de vida de quienes residen en estos polos no cuesta entenderla como de mala calidad, llevándonos por primera vez a un nuevo escenario en materia habitacional, donde empieza a tomarse en cuenta la adecuada satisfacción de las necesidades habitacionales.

Ya no basta con un techo, se requiere de un ambiente de vivienda que permita el desarrollo de las personas beneficiadas, que es donde el presente proyecto de ley pretende hacer algún tipo de diferencia.

## 2.2 El emprendimiento

La situación del emprendimiento en Chile puede describirse de múltiples formas. No es difícil señalar que en nuestro país el emprendimiento es una actividad que es vista de manera positiva por la mayoría de la población. En este sentido, se le suele considerar como una actividad deseable y bien considerada<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. REPORTE NACIONAL DE CHILE 2015. 2015. Universidad del desarrollo. Primera edición. Chile. p. 10.

Lo señalado en el párrafo anterior puede sostenerse no solo de la opinión que tiene la gente sobre quienes emprenden, sino que también del Estado y su visión sobre esta actividad, lo que se ve reflejado en los programas y elementos que entrega para fomentar esta actividad, como se verá en el capítulo siguiente.

Así, en este apartado se caracterizará la actividad emprendedora en nuestro país y se expondrán ciertas cifras que permitan contar con un panorama claro sobre la actividad económica que este análisis tiene por objeto en el marco del proyecto de ley ya mencionado.

Para comenzar la tarea enunciada se hace necesario otorgar la raíz de la definición que se usará de emprendimiento, de modo tal que el punto de partida sea unívoco de aquí en más. En este sentido, es la Real Academia Española la que entiende el emprendimiento como “acción y efecto de emprender” lo que a su vez entiende como “acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si encierran dificultad o peligro”<sup>6</sup>.

Basado en lo anterior, y complementado con lo que el Ministerio de Economía entiende como emprendedor en sus estudios y

---

<sup>6</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [en línea] <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Esip2Nv#6Svngcg> [consulta: 31 de julio de 2017].

encuestas, vale decir “el dueño de la unidad económica”<sup>7</sup>, es que esta memoria entenderá conceptualmente al emprendimiento como la acción de comenzar o el hecho tener un negocio, así, el concepto de emprendimiento abarcará tanto a negocios en etapas iniciales como a aquellos un poco más consolidados.

Para entender el panorama del emprendimiento, corresponde señalar en primer lugar que, según informes del Ministerio de Economía del año 2016, en Chile se estima que hay 1.865.462 emprendedores, de los cuales 1.814.938 son micro emprendedores (97,3%)<sup>8</sup>.

De la cifra anterior, se observa que casi la totalidad de quienes inician un negocio, mantienen un tamaño pequeño, de hasta nueve trabajadores y solo la abrumante minoría logra constituirse como empresa de mediano o gran tamaño.

Cabe señalar en este punto que los emprendimientos en los que incurren los chilenos se dan en las más variadas áreas de la economía, pero destacan el sector de oficios como artesanos, costureros, carpinteros o mecánicos, el de comercio y el de prestación de servicios profesionales, como los abogados, médicos o arquitectos. Según el estudio indicado, más del 40% de los emprendedores lleva en su negocio al

---

<sup>7</sup> DIVISIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2016. Informe De Resultados: El Microemprendedor en Chile. Cuarta Encuesta De Microemprendimiento 2015. Chile. p 2.

<sup>8</sup> DIVISIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. Op. Cit. p 2.

menos 10 años, lo que lo convierte en una fuente de trabajo más estable que aquella de los asalariados<sup>9</sup>.

En este sentido, es necesario entender esta rama de la economía como una de un aun mayor valor social, por cuanto logra sustentar de manera estable las necesidades de quienes optan por ésta como opción de desarrollo laboral, lo que aumento a su vez la necesidad de potenciarla de la mayor cantidad de maneras posibles. Lo anterior cobra más valor aun si se atiende lo señalado por la GEM, en cuanto a que el 72% emprende por oportunidad y no por necesidad.<sup>10</sup>

Para alcanzar este objetivo y potenciar la actividad, se hace necesario entonces fijar la atención en los aspectos de la vida del emprendedor que no son óptimas, de modo tal de poner allí los esfuerzos del Estado y potenciar esta actividad.

Así, se observa en primer lugar una altísima tasa de informalidad en el ejercicio de la actividad emprendedora, entendiéndose por tal el simple hecho de iniciar actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, que llega al 51,3% de los casos.

---

<sup>9</sup> DIVISIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. Op. Cit. p 7.

<sup>10</sup> GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. REPORTE NACIONAL DE CHILE 2015. Op. Cit. p. 16.

Al ahondar en los motivos, éstos van desde la percepción de inutilidad de inicio de actividades, a la dificultad o el costo del proceso, pero sobre todo predomina una sensación de que debido al tamaño de su actividad no sería necesario el trámite.

Lo anterior resulta llamativo, toda vez que en los últimos años las etapas y requerimientos para formalizar un emprendimiento se han expeditado, volviéndose mucho más simple cumplir con este trámite esencial.

Este punto se analiza en profundidad por cuanto es posible observar una notable diferencia entre quienes han formalizado su actividad emprendedora y quienes no a la hora de comparar la cantidad de trabajadores que emplea cada uno, el promedio de utilidades obtenidas, el acceso al financiamiento, entre otras variables, siempre resultando en mejor pie aquellos emprendedores formales. Es posible, por tanto, desprender que, a pesar de haber avanzado en la dirección correcta en el último tiempo en cuanto a la formalidad y la facilidad para alcanzarla, aún queda camino que recorrer en este aspecto.

Luego, otro importante aspecto sobre el que es esencial detenerse es el acceso financiamiento y las expectativas de crecimiento. Si bien ya se hizo referencia a la diferencia que existe entre

quienes han formalizado su emprendimiento y quienes no lo han hecho, se tratarán a continuación los desafíos que se enfrentan en este ámbito.

Así, es posible observar que el Ministerio de Economía estima que solo el 25,7% de los emprendedores ha pedido algún tipo de crédito a la banca, vale decir, alrededor de 479.460 personas, de las cuales el 94,8% ha visto aprobada su solicitud. El análisis de esta cifra debiera indicar que existe una sana y potente relación entre ambos sectores, pero para completar este razonamiento se hace necesario complementar lo anteriormente señalado con las cifras de quienes no solicitan financiamiento.

En este respecto, se observa que de las 1.384.197 personas aproximadamente que no pide financiamiento, solo el 40,4% declina esta oportunidad por no considerarlo necesario, quedando una cifra cercana a las 800.000 personas, emprendedores, que sí considerándolo necesario, no lo solicitan. Los motivos detrás de esto son de radical importancia para el desarrollo de esta investigación.

Así, se observa que los motivos entregados son variados, predominando quienes creen que no se los otorgarán por considerar que no cumplen con los requisitos (23,2%)<sup>1112</sup>. Refuerza este temor al rechazo

---

<sup>11</sup> UNIDAD DE ESTUDIOS. MINISTERIOS DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2016. Informe de Resultados: Acceso a financiamiento. Cuarta encuesta de Microemprendimiento. Chile. p14.

<sup>12</sup> Llamativo resulta el hecho que 21% no confie en la banca, pero el análisis de esta figura escapa los objetivos de esta investigación.

el hecho que el principal motivo (31,3%) por el cual son negadas las solicitudes de financiamiento es precisamente la falta de garantías. Vale señalar, como se estudiará en las secciones siguientes de esta investigación, que un proyecto de ley como el que funda esta investigación puede afectar positivamente este apartado.

En suma, al combinar todas las variables expuestas, la conclusión aventurada en el párrafo precedente queda puesta en entredicho, y se hace necesario apuntar el análisis a las formas de acortar las brechas que existen entre quienes obtienen financiamiento y quienes, necesítandolo, o se les niega o ni siquiera se acercan a aplicar por él. En este aspecto, vale apuntar que las cifras de éstos últimos casi duplica a la de los primero señalados.

Para mayor abundamiento, se hace necesario continuar la caracterización del panorama emprendedor en Chile, para lo cual resulta útil apoyarse en los datos entregados por el GEM, esto es, el Global Entrepreneurship Monitor, que monitorea la dinámica emprendedora de los países participantes a través de una encuesta de alcances internacionales de la que participan, lo que permite acercarse a otras facetas del mundo del emprendimiento.

Así, se observa en dicho estudio que el 50% de los quienes no son actualmente emprendedores esperar comenzar un

emprendimiento dentro de los próximos tres años<sup>13</sup>, lo que habla de un interés importante por parte de un segmento de población por ingresar al mundo empresarial con un negocio propio.

Lo anterior fomenta la idea de que se hace necesario encontrar mecanismos que acerquen a esta gente con interés a la concreción de su plan de creación de negocios, de la mayor cantidad de formas posible, esto es, no solo con los tradicionales programas estatales o la agilización de trámites, sino que con nuevas herramientas que despierten a estos “emprendedores dormidos” y los inserte en la economía como emprendedores.

Si bien el real aporte del emprendimiento al crecimiento del país en materia económica puede ser motivo de una discusión en profundidad, cabe señalar que siempre será deseable potenciar una actividad que crea la cantidad de empleos que esta hace, que entrega la estabilidad laboral que logra y cuyo promedio de sueldos además se condice con el promedio de la población, aun cuando quienes la ejercen no tengan mayor preparación académica.<sup>14</sup>

En un país, donde la mayor parte de Producto Interno Bruto viene dado por la venta de materias primas con escaso nivel de

---

<sup>13</sup> GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. REPORTE NACIONAL DE CHILE 2015. Op. Cit. p. 12.

<sup>14</sup> DIVISIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. Op. Cit. p 18.

procesamiento, potenciar una actividad que pueda diversificar la composición de la economía nacional siempre puede considerarse beneficioso.

En conclusión, se puede decir que los emprendedores en Chile son un grupo fuerte y pujante pero que aún se encuentra con desafíos que superar para poder sacar el máximo provecho de su potencial.

El acceso a financiamiento y la motivación de la masa dormida con pretensiones emprendedoras son las principales áreas donde una modificación legal como la en estudio puede tener su mayor impacto, aun cuando su motivación original haya sido la de cumplir con un deber del Estado en cuanto a su labor como proveedor de derechos básicos a la población.

De este modo, habiendo ya presentado estos datos que sirven para realizar un repaso de la realidad de la vivienda y lo que es el emprendimiento en nuestro país y cuáles son las motivaciones y amenazas de los emprendedores, es necesario analizar cómo ha actuado el Estado en relación con estos temas.

En el siguiente capítulo, se analizarán los marcos regulatorios que integran estas actividades, de modo tal de tener claridad del contexto en el cual la modificación al artículo 445 del CPC se insertaría.



### **III. MARCO REGULATORIO**

Para entender a cabalidad la relevancia y alcance de la modificación legal que motiva la presente investigación se hace necesario, en primer lugar, reseñar el panorama actual en el ámbito legal, donde precisamente se inserta la modificación al artículo 445 del CPC. Así, en este capítulo se analizará la regulación de la vivienda tanto en el derecho nacional como internacional.

Completada esta tarea, se realizará un repaso por la relación que tiene el Estado con el emprendimiento, con lo que se observarán las principales políticas que ha adoptado para el potenciamiento de esa actividad.

#### **3.1 Normativa relativa a la vivienda en Chile**

Para poder analizar el proyecto de ley que busca cubrir un importantísimo número de viviendas bajo el manto de la inembargabilidad, es esencial que contemos con un panorama más detallado de aquellos cuerpos normativos que regulan dicho bien.

Es solo entendiendo qué normas y cómo éstas se relacionan entre sí que vamos a poder realizar un estudio completo de las implicancias que puede traer la modificación en comento.

Así, se hará necesario hacer referencia no solo a la legislación nacional, sino también a la multiplicidad de cuerpos normativos internacionales que se refieren a esta materia.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, existen voces en la literatura nacional que entienden el derecho a la vivienda como un derecho humano, y como tal, con una protección en toda esfera jurídica, reforzado y complementado por preceptos específicos de nuestra constitución.

En este sentido, no correspondería entenderlo como un derecho subjetivo sobre una vivienda o bien en particular, sino que más bien como un conjunto orgánico de preceptos y principios que buscan proteger este “derecho humano”. Todo lo anterior, vale mencionar, sin cuestionar la naturaleza subjetiva del derecho de propiedad sobre una vivienda o bien determinado. Entre estas dos ideas, la de derecho humano versus la de derecho subjetivo, en torno a lo que debemos entender por derecho a la vivienda es que se podría situar a la discusión sobre la inembargabilidad de la vivienda de personas de escasos recursos.

### 3.1.1. El derecho a la vivienda

En primer lugar, se hace necesario apuntar que para entender a la vivienda como un derecho propiamente tal e independiente es útil referirse a la normativa internacional que regula materias relativas a la vivienda, toda vez que en nuestra legislación no encontramos una regulación específica en torno al tema, más allá de aquellos cuerpos normativos que consagran los mecanismos que aseguran el acceso a la misma.

Así, primeramente, nos encontramos con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, firmado por Chile el año 1969 y ratificado en 1972, que en su artículo 11 señala:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1966. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Diciembre 1966.

Debido al carácter internacional del precepto citado, y a través del llamado “bloque de constitucionalidad” consagrado en el inciso segundo del artículo quinto de nuestra Constitución Política de la República, la citada norma integra el conjunto de normas jurídicas de rango constitucional que deben ser resguardadas, promovidas y hechas cumplir por el Estado.

Ahora bien, en torno al artículo propiamente tal, se observa que en la realidad que este principio se cumple en lo relacionado a la provisión de vivienda de manera medianamente exitosa, con importantes esfuerzos presupuestarios, pero en cuanto a la mejora continua y la efectividad de que las personas beneficiadas por ello sigan gozando de una vivienda que aseguren condiciones aceptables de existencia es que la tarea estatal parece no estar del todo completa, y es donde este proyecto de ley podría entenderse como un complemento, más allá de su potencialidad económica.

De todos modos, es en el texto de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 donde nos encontramos con una consagración realmente expresa del derecho a la vivienda al señalar éste en su artículo 5 que “en conformidad con las obligaciones estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho a de toda persona a la igualdad ante

la ley, sin distinción de raza color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) III) El derecho a la vivienda.”<sup>16</sup>

Si bien no ahonda más en lo que debemos entender por tal derecho, este es reconocido por nuestro ordenamiento jurídico, al haber Chile firmado este texto en 1966 y en 1971 haberlo ratificado, entregando una obligación expresa al Estado de garantizar el derecho a la vivienda.

Se ve además consagrado este principio, inorgánicamente, pero siempre reconociendo a la vivienda como un derecho y un asunto merecedor de preocupación estatal, en otros cuerpos normativos, entre los que encontramos la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990<sup>17</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989<sup>18</sup>, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979<sup>19</sup> y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>20</sup>.

Como complemento a lo anterior, nos encontramos con distintos instrumentos internacionales que reconocen este derecho, en la

---

<sup>16</sup>. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1965. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Diciembre 1965.

<sup>17</sup>. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1990. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Diciembre 1990.

<sup>18</sup>ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1989. Convención sobre los derechos de niño. Septiembre 1989.

<sup>19</sup>ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1979. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Septiembre 1979.

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1951. Convención sobre el estatuto de los refugiados. Julio 1951.

misma línea que los arriba mencionados, pero sin constituir normas de derecho internacional generadoras de obligaciones para los estados. En este ámbito nos encontramos principalmente con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>21</sup>, pero también con otros importantes documentos jurídicos como la Declaración de los Derechos del Niño de 1959<sup>22</sup> y la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 1969<sup>23</sup>.

### 3.1.2 La vivienda y el derecho de propiedad

En otro punto, y esta vez en la esfera del derecho privado, se entiende como primordial el análisis del derecho de propiedad sobre la vivienda, toda vez que es éste el derecho que se verá afectado en parte por la modificación propuesta en el proyecto de ley en comento. Así las cosas, cabe recordar que este derecho no solo se encuentra reconocido expresamente por nuestra Carta Fundamental, sino que encuentra su concretización, explicación y contenido en las normas del derecho civil que lo entienden como “El derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o derecho ajeno”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Diciembre 1948.

<sup>22</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1959. Declaración de los derechos del niño.

<sup>23</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1969. Sobre el progreso y el desarrollo en lo social. Diciembre 1969.

<sup>24</sup> CÓDIGO CIVIL. Chile. Artículo 585. Inciso primero.

Más aun, sabemos que dentro de los atributos de la propiedad se encuentra el uso, el goce y la disposición del bien sobre el cual recae el derecho, siendo precisamente éste último atributo el que se verá afectado.

En este sentido, la disposición debe entenderse como la posibilidad de producir una alteración o destrucción física total o parcial o jurídica<sup>25</sup>, de lo que se desprende que una intervención a la capacidad de convertir a un bien de mi propiedad en una garantía o colateral, como plantea el proyecto de ley, resulta en una limitación de uno de los atributos propios del derecho de propiedad.

De todas formas, es necesario tener siempre presente que el derecho de propiedad encuentra su limitación en la función pública de la misma<sup>26</sup>, por lo que no sería imposible entender a la modificación legal propuesta como un acto de ejercicio de la facultad estatal de delimitar la función pública que debe tener el derecho de propiedad, restringiendo en cierto sentido uno de sus atributos, pero con el mayor interés social y bien común como objetivo, sumado al respeto por su esencia.

Si bien este punto es terreno fértil para una importante discusión jurídica, no es el objeto de la presente investigación ahondar en ella,

---

<sup>25</sup> VARAS, J.A. 2003. Limitaciones a la propiedad: una perspectiva civil. En: La constitucionalización del derecho chileno. Chile. Editorial Jurídica de Chile. p153.

<sup>26</sup>. VARAS, J.A. Op. Cit. pp.157-158.

estándose a lo básicamente aceptado que es la limitación por ley a la propiedad. La cuestión relativa a la determinación si este mayor interés social se alcanza será tratada en el capítulo sub siguiente.

Se ve, por ejemplo, protección y regulación a la propiedad también en acciones que buscan eliminar perturbaciones a ella, como la acción reivindicatoria, las acciones posesorias o las tercerías, entre otros. Finalmente, pero en un punto más alejado del análisis pertinente a este estudio, encontramos también a la propiedad como bien jurídico protegido en el derecho penal, tanto en delitos contra ella como en casos que justifican la legítima defensa<sup>27</sup>.

De este modo, y aunque no es particularmente locuaz el legislador, ya con un panorama más completo de lo que entiende nuestro derecho por propiedad en lo relativo a la vivienda y su regulación en la legislación nacional e internacional que corresponde hacerse cargo del análisis de las formas que ha encontrado el Estado para apoyar el área de la economía cuyo cambio con la propuesta modificación inspira esta investigación.

### 3.2. El emprendimiento y programas gubernamentales.

Entender la regulación del emprendimiento en Chile resulta complejo por cuanto no existe un cuerpo normativo destinado a reglar los

---

<sup>27</sup>. Código penal. Chile. Libros I y II.

aspectos y particularidades de esta actividad de manera orgánica, lo que se explica no solo por la multiplicidad de formas que puede adoptar la actividad económica, sino que por el carácter dinámico de la misma.

Así, resulta estéril realizar una búsqueda de normas que regulen esta actividad en abstracto y es necesario remitirse a las reglas particulares de cada actividad en que se desarrolle el emprendimiento para entender su regulación.

Aun con lo anterior en mente, en Chile el accionar estatal en todo aquello relativo al fomento de la actividad económica se encuentra articulado a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que tiene como uno de sus objetivos la promoción de las políticas de emprendimiento, secundado fuertemente en esta tarea por sus servicios dependientes.

Por lo anterior, esta sección analizará el trato común que da el Estado a quienes opten por iniciar un negocio, de modo de poder determinar cuál es la visión que tiene nuestro país sobre esta actividad y cómo influye en ella.

Para abocarse en la referida tarea, es necesario comenzar por señalar que el grueso de la actividad relacionada al emprendimiento y el desarrollo de nuevo negocios se realiza a través de la

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). La CORFO, separada de su inicial espíritu industrializador, es hoy en día el ente encargado de apoyar a quienes quieran desarrollar negocios y de promover el desarrollo económico de Chile.

Para cumplir con la mencionada labor, cuenta con una decena de programas que buscan potenciar el emprendimiento y la innovación que varían ampliamente, pasando de la promoción de la industria turística al desarrollo de la ciencia en nuestro país. En lo relativo a el apoyo entregado al emprendimiento, datos de la misma institución señalan, por ejemplo, haber apoyado desde 2001 a 2015, 3700 start ups<sup>28</sup>, las que se entienden como emprendimientos en etapa temprana de alto potencial. Debido a su mantenimiento en el tiempo, se puede entender como un esfuerzo transversal a los distintos gobiernos y más bien propio de una política de Estado en lo relativo a la visión sobre el emprendimiento.

De igual modo, en este punto, se hace necesario destacar el esfuerzo realizado por el Estado, no solo en el punto señalado anteriormente, sino que también con su decena de otros programas que buscan que el emprendimiento sea una alternativa viable para mucha más gente.

---

<sup>28</sup> CORFO. Cuenta pública 2016. Chile. p. 24.

Así, se observan programas como el de apoyo regional al emprendimiento, el de creación y mantención de ecosistemas de emprendimiento y espacios de *cowork*, los que junto al apoyo a empresas de menor tamaño con créditos de inversión CORFO y el programa de cobertura pro inversión, avanzan en la dirección correcta. Más aun, se informa que la cantidad de empresas de menor tamaño apoyadas el año 2016 llega a triplicar las apoyadas en 2013<sup>29</sup>.

A lo señalado en los párrafos anteriores se suma que a noviembre de 2016 se habían entregado Créditos CORFO PYME a 62.402 micro y pequeñas empresas por un monto estimado en 9.400 millones de pesos<sup>30</sup>. Más aun, cabe señalar en este aspecto que la misma CORFO revela que durante el año 2016 se obtuvieron 120 proyectos aprobados con Capital Semilla<sup>31</sup> en todo el país por un monto de 3.075 millones de pesos<sup>32</sup>.

Los volúmenes de crédito otorgado junto con la cantidad de empresas beneficiadas indican que se avanza por el camino correcto a la hora de la asignación de recursos, pero si se observa lo señalado en el capítulo anterior en lo relativo al volumen de emprendedores en nuestro país, es posible señalar que la cantidad de beneficiados no logra cubrir la demanda de

---

<sup>29</sup> CORFO. Cuenta pública. p. 31.

<sup>30</sup> CORFO. Cuenta pública. p. 55.

<sup>31</sup> Capital semilla es un fondo concursable de SERCOTEC que apoya la puesta en marcha de nuevos negocios con oportunidad de participación en el mercado, según base de convocatoria p.3

<sup>32</sup> CORFO. Cuenta pública. p 25.

financiamiento de quienes quieren iniciar un negocio propio. En este sentido, vale apuntar que según cifras del mismo ministerio solo el 2,4% de los emprendedores que iniciaron su negocio lo hicieron con programas del gobierno<sup>33</sup>.

Entonces, con las cifras ya en mano, se observa con claridad que queda un importante tramo por avanzar en cuanto al accionar del Estado para con sus emprendedores, y en ese sentido es el espíritu de esta investigación el analizar los beneficios que puede presentar para el emprendimiento una política de vivienda, en cuanto empoderará a una masa poblacional importante que hasta ahora no ha visto satisfecha su necesidad de financiamiento ni por el Estado ni por la banca privada.

A pesar de encontrar macizos números en el apoyo monetario a quienes inician un emprendimiento, muchos son los factores que alejan a quienes desean iniciar un negocio del financiamiento necesario para iniciarlo o hacerlo crecer.

Sostiene esta investigación que los factores que puede afectar una modificación al CPC en el sentido propuesto son múltiples y en variados niveles, sobrepasando lo meramente financiero y adentrándose en la confianza de las personas.

---

<sup>33</sup> UNIDAD DE ESTUDIOS. MINISTERIOS DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. Op. Cit. p. 5.

En este contexto es necesario analizar a continuación proyecto de ley que inspira esta investigación, de modo tal de observar las diferencias que propone a la regulación actual de la materia y cuáles han sido los principales acontecimientos y temas que han surgido en torno a esta modificación, para así poder luego explorar los efectos que éste tendría en la vida de los beneficiarios, enfocado en sus potencialidades para el emprendedor.

### 3.3. El proyecto de ley

El proyecto de ley que busca sustituir el numeral octavo del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil, ampliando el ámbito de protección de la norma nos presenta una oportunidad de analizar, como se señaló anteriormente, los beneficios y costos de erradicar la posibilidad de colateralizar la vivienda, que en este caso corresponde a un bien con aportes estatales a personas de escasos recursos.

De esta forma, se debe entender qué es lo que se protege en la actualidad con dicha norma y cómo pretende quedar redactado el precepto, para poder entender el problema y analizar las situaciones que pueden razonablemente esperarse que sucedan una vez sea aprobado.

Hoy en día, en el artículo 445 de nuestro código de procedimiento civil se lee que: “No son embargables: (...) 8°. El bien raíz que el deudor ocupa con su familia, siempre que no tenga un avalúo fiscal superior a

cincuenta unidades tributarias mensuales o se trate de una vivienda de emergencia, y sus ampliaciones, a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N°2552, de 1979; los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar y la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge o conviviente civil y los hijos que viven a sus expensas.

La inembargabilidad establecida en el inciso precedente no regirá para los bienes raíces respecto de los juicios en que sean parte el Fisco, Las Cajas de Previsión y demás organismos regidos por la ley del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”

Se hace necesario apuntar que la única modificación relevante que ha sufrido la citada norma en el último cuarto de siglo ocurrió al agregarse, en 1998 las viviendas de emergencia y sus ampliaciones como bienes inembargables.

Habiendo observado ya el estado actual de la legislación corresponde conocer la modificación propuesta por el proyecto de ley que modifica el Código de Procedimiento Civil (CPC), con el objeto de declarar inembargables las viviendas adquiridas con subsidios del Estado que tengan un avalúo fiscal no superior a las quinientas veinte unidades de fomento, cumpliendo los requisitos que indica<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> El nombre original es el de proyecto de ley que modifica el código de procedimiento civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales.

“Sustitúyese el número 8° del artículo 445 del Código de Procedimiento Civil por el siguiente:

“8°. El bien raíz del deudor en que éste, su cónyuge, su conviviente civil o hijos residan, siempre que sea el único bien raíz de propiedad del deudor, y que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de una vivienda de emergencia y sus ampliaciones a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N°2.552, de 1979.

b) Que la vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de algún subsidio habitacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que garantice el acceso a la vivienda sin deuda.

c) Que la vivienda haya sido adquirida por el deudor con aplicación de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo distinto de aquellos a que se refiere el literal precedente, siempre que dicho inmueble se encuentre exento del pago del impuesto territorial regulado en la ley N°17.235.

d) Que se trate de una vivienda social a que se refiere el artículo 3° del decreto ley N°2.552, de 1979, o de cualquier otra vivienda certificada como vivienda social, y cuyo avalúo fiscal no exceda de cuatrocientas unidades de fomento o de quinientas veinte unidades de fomento tratándose de

viviendas acogidas al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado en la ley N°19.537.

La inembargabilidad de que trata este numeral no regirá respecto de los juicios en que sean parte el Fisco y los organismos regidos por la ley N°16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Tampoco se aplicará respecto de los juicios ejecutivos que tengan su origen en una sentencia o en un equivalente jurisdiccional que obligue al deudor al pago de alimentos, ni respecto de la ejecución de hipotecas cuyo objeto sea garantizar créditos hipotecarios destinados a financiar la adquisición, construcción o mejoras de la vivienda respectiva y sus sucesivas reprogramaciones.”

En ningún caso podrán ser embargados los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar, ni la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge, conviviente civil o de los hijos que viven a sus expensas.”

Para realmente terminar de comprender la nueva redacción del numeral octavo del artículo 445 del CPC, es menester concretizar estas nuevas viviendas en números que ilustren la nueva realidad de inembargabilidad que propone el proyecto de ley.

Así, se observa que el límite en lo relacionado al valor de la vivienda social aumenta de 50 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a

400 Unidades de Fomento (UF), lo que se traduce en un alza de cuatro veces el límite original que se pretende modificar<sup>35</sup>.

De todos modos, este monto puede incrementarse aún más tratándose de una vivienda social en condominio, subiendo el límite hasta las 520 UF<sup>36</sup>, lo que implica que el alza con respecto a la situación actual puede llegar a ser de hasta cinco veces.

En términos de número de viviendas potencialmente alcanzadas por esta modificación legal, se ve que, sobre un total de 4.540.304 viviendas en nuestro país, 2.456.079 se encuentran bajo el límite de las 400 UF que señala la modificación propuesta, vale decir, un 54% del total. Al sumarse las 60.209 viviendas que se encuentran bajo la barrera de 520 UF, emplazadas en condominios, el porcentaje alcanza el 55,4% de las viviendas del país.

El cuadro N°1, que se presenta a continuación, nos muestra no solo la información señalada en el párrafo anterior, sino que también un número detallado de la cantidad de predios habitacionales ordenados por rango de precio y por ubicación en nuestro país, que resulta de suma utilidad para entender la realidad de la vivienda en nuestro país.

---

<sup>35</sup>. Considerando que el límite original de 50 UTM equivale aproximadamente a \$2.280.000 y la nueva propuesta de 400 UF a \$10.460.000.

<sup>36</sup>. Aproximadamente \$13.600.000

Región	Tramos								Total	
	0 a 400 UF		400 a 520 UF		520 a 1500 UF		1500 UF mas			
	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.	No Cond.	Cond.
Arica y Parinacota	31,088	3,925	5,080	2,231	7,014	4,293	866	201	44,048	10,650
Tarapacá	32,164	3,630	3,619	1,376	15,192	10,212	3,547	4169	54,522	19,387
Antofagasta	53,898	656	11,622	980	40,531	16,919	11,387	8874	117,438	27,429
Atacama	52,857	1,982	5,689	776	14,456	1,844	2,845	531	75,847	5,133
Coquimbo	140,525	1,027	18,519	182	39,652	9,280	7,536	4912	206,232	15,401
Valparaíso	240,595	41,485	44,711	10,883	98,327	57,513	23,096	36614	406,729	146,495
O'Higgins	136,208	16,048	21,267	2,055	40,204	3,887	8,167	1141	205,846	23,131
Maule	191,108	6,776	24,768	451	32,472	2,933	6,529	578	254,877	10,738
Biobío	317,508	16,784	30,478	4,526	64,832	27,513	13,002	11412	425,820	60,235
Araucanía	146,606	3,745	16,091	718	27,445	6,893	8,841	3897	198,983	15,253
Los Ríos	50,049	1,441	6,879	259	13,612	1,240	3,192	536	73,732	3,476
Los Lagos	101,965	2,442	17,646	528	34,674	3,367	7,527	1240	161,812	7,577
Aisén	18,574	109	1,913	25	5,025	124	1,031	13	26,543	271
Magallanes	18,977	270	7,593	325	15,657	973	2,373	116	44,600	1,684
Metropolitana	683,547	140,090	162,561	34,894	335,150	235,366	118,655	186152	1,299,913	596,502
<b>Total País</b>	<b>2,215,669</b>	<b>240,410</b>	<b>378,436</b>	<b>60,209</b>	<b>784,243</b>	<b>382,357</b>	<b>218,594</b>	<b>260,386</b>	<b>3,596,942</b>	<b>943,362</b>

*Cuadro 1: Número de predios habitacionales.<sup>37</sup>*

Con estos datos es seguro señalar que la modificación legal que inspira esta investigación es de suma trascendencia, toda vez que restará del sistema de cobranza y ejecución forzosa a un número más que significativo de bienes que, de aquí en más, no podrán realizarse para obtener el pago compulsivo de deudas contraídas por las personas de menores recursos en nuestro país.

Se hace de todas formas necesario poner sobre la mesa que el número de viviendas subsidiadas que han llegado a la etapa de remate, llevándose este efectivamente a cabo, es de solo 1.302 entre el año 2000 y 2013, sobre un total de 371.807 hipotecarios que son parte de la cartera

<sup>37</sup>. Datos obtenidos en CEP en base a catastro del Servicio de Impuestos Internos el primer semestre de 2014.

de vivienda subsidiadas. En términos porcentuales, la ejecución de las viviendas ha sido una realidad solo para el 0.35% del total posible<sup>38</sup>.

Se observa de estas cifras que la necesidad de llegar al cobro ejecutivo y la realización de la vivienda obtenida con subsidios habitacionales es muy reducida, toda vez que el 99,65% de las veces los deudores, asumiendo que las instituciones bancarias no dejan de ejecutar por mera bondad y altruismo, pagan sus deudas de forma tal que no son objeto de ejecuciones.

Dicho de otra forma, en el 99.65% de los casos el embargo, y más específicamente, el bien embargado se podría considerar innecesario, toda vez que los deudores cumplen sus obligaciones, sin tener las instituciones de financiamiento que recurrir al colateral.

Es interesante reparar en el hecho que el 80,8% del número total de deudores de esta cartera corresponda a clientes del BancoEstado, concentrado por tanto cuatro quintos de la oferta de créditos, como muestra el cuadro N°2.

---

<sup>38</sup>. SBIF. 2015. Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Código de Procedimiento Civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. p.8.

Institución financiera	Tasa de interés promedio ponderada	Número de deudores	Monto deuda (UF)	Monto original (UF)	Monto en mora (UF)
Banco de Chile	5,3	15.116	9.294.429	12.761.505	30.679
Banco Internacional	5,0	1	1.472	1.584	8
Banco del Estado	5,4	300.576	78.970.849	116.547.462	995.926
Scotiabank	5,8	32.744	14.753.702	18.012.382	290.921
BCI	4,9	2.332	2.079.129	2.320.317	4.913
Corpbanca	4,4	1.569	1.683.880	1.838.707	984
Banco Santander	5,7	12.049	4.253.410	6.854.870	65.107
Banco Falabella	4,5	1.665	1.431.730	1.560.059	4.160
Banco Ripley	4,9	2.062	647.925	974.829	3.033
Banco Paris	4,9	217	117.333	145.930	602
BBVA	5,5	3.476	2.741.747	3.596.581	54.366
<b>Total General</b>	<b>5,4</b>	<b>371.807</b>	<b>115.975.606</b>	<b>164.614.226</b>	<b>1.450.699</b>

*Cuadro 2: Viviendas Subsidiadas Financiadas con Créditos Hipotecarios<sup>39</sup>*

Es interesante lo anterior por cuanto el único banco del Estado es acreedor de la abrumante mayoría de los créditos cursados, lo que puede llegar a entenderse como una ventaja en caso de que se intente modificar el paradigma regente en cuanto al cobro y ejecución de las acreencias, entendiendo el rol político que subyace el nombramiento del presidente del directorio del banco por parte del poder administrativo.

De todos modos, se mencionan y destacan los números anteriores en este apartado, toda vez que en las discusiones parlamentarias relativas al proyecto de ley que inspira esta investigación han estado marcadas fuertemente por intervenciones de distintos agentes económicos que plantean como contrario a los intereses de los emprendedores lo propuesto en este proyecto de ley.

<sup>39</sup>SBIF. 2013. Unidad de Desarrollo de Mercados, Departamento de Productos Financieros e Industria Bancaria. Financiamiento bancario de viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional. P. 14.

Así, por ejemplo, nos encontramos con que en debate de la comisión de vivienda de la Cámara de Diputados de fecha 17 de junio de 2015, el presidente del BancoEstado señala que la inembargabilidad debilita la garantía de los créditos hipotecarios y que además afecta la obtención de créditos de consumo, empeorando la evaluación de riesgo de los clientes que gozan de ella, lo que genera menor acceso a créditos, haciendo hincapié en los créditos para microempresarios, opinión secundada en el mencionado debate por la representante de la fundación Jaime Guzmán, señalando además que se debilita el derecho de propiedad de dicho propietario de una vivienda social.

Aportan a lo anterior los representantes del Instituto Libertad y Desarrollo, la Cámara Chilena de la Construcción y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, al señalar que se producirá una desvalorización de las viviendas y que no existen justificaciones jurídicas para crearle un régimen de propiedad especial a estas viviendas<sup>40</sup>.

En lo relativo al resto del trabajo legislativo de este proyecto, en votación en la Cámara de Diputados el día 5 de enero de 2016 se aprueba en general el mismo, con 70 votos a favor, lo que se puede interpretar como un apoyo transversal de todos los sectores representados en el Congreso Nacional. El mismo día se aprueba el cambio de nombre al proyecto, de acuerdo

---

<sup>40</sup>. Informe de la comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y bienes nacionales recaído en el proyecto de ley que modifica el CPC, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. Boletín N° 9706-14. 17 de junio de 2015.

con lo señalado antes en esta introducción y se envía al senado para su discusión y votación.

De todos modos, es posible observar que existe un fundado temor por parte de los sectores más económicamente liberales y las instituciones financieras de que este proyecto se traduzca en un lastre para los emprendedores que no podrán utilizar sus bienes, raíces en este caso, libremente, para emprender, desvalorizando los mismos, poniéndolos en una categoría inferior respecto al resto de los bienes raíces en el mercado.

Las aprensiones radican en que se limitaría a un número importante de chilenos su posibilidad de llevar a cabo operaciones financieras que tengan por objeto emprender actividades para mejorar su calidad de vida, pero como se desprende de las cifras entregadas anteriormente, el número de emprendedores no equivale al número de dueños de viviendas cubiertas bajo la modificación propuesta. Será más adelante en esta investigación donde analizaremos si estas posturas se sostienen, y cómo lo hacen, en la realidad.

En este sentido, siendo esta realidad jurídica y económica la que se vería modificada por el proyecto de ley en comento, corresponde a continuación efectuar un repaso por las técnicas del análisis económico del derecho, que serán utilizadas para valorar el impacto que se

puede esperar tenga en esta realidad descrita la modificación al Código de Procedimiento Civil.



#### IV. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

El análisis económico del derecho, o Law and Economics como se le conoce en la cultura anglosajona, corresponde a una disciplina mediante la cual las técnicas, métodos y principios de la ciencia económica son aplicados al campo del derecho, extrayendo todas aquellas herramientas que puedan aplicarse a una disciplina que, si bien comparten una raíz humanista, corresponde a un campo del conocimiento completamente distinto.

El acto de definir el concepto de análisis económico del derecho puede resultar complejo, considerando las diversas ramificaciones y significancias que se han dado al mismo. De todos modos, en un afán por contar un parámetro que oriente el entendimiento que tiene esta investigación del concepto es que se hace propio el esbozado por Mercurio y Medema en “El análisis económico del derecho” de Arjona y Rubio, quienes apuntan que “se podría definir el Análisis Económico del derecho como la aplicación de la teoría

económica, y en particular de la microeconomía y de la teoría del bienestar, al análisis de la formación, la estructura, los procedimientos y el impacto económico del derecho y de las instituciones legales.”<sup>41</sup>

Así, se hace necesario para empezar la tarea de entender esta disciplina, entregar un concepto de lo que se entiende por economía, ya que de él se podrán derivar todas las conclusiones siguientes. Así, Richard Posner la entiende como “la ciencia de la elección racional en un mundo donde los recursos son limitados en relación con las necesidades humanas”<sup>42</sup>. El concepto clave entregado por la definición está en la elección racional, para lo cual se entiende que el hombre responde a incentivos buscando maximizar siempre su interés propio.

El análisis económico del derecho, como se reseñará a continuación, busca aplicar este principio a la dictación de reglas legales, en búsqueda de maximizar el beneficio haciendo las normas de incentivos en el análisis.

#### 4.1.1 Origen del Análisis Económico del Derecho

Históricamente, ha sido propio de la economía el interés por predecir, a partir de ciertos principios, el comportamiento de los

---

<sup>41</sup> MERCURO, N. y MEDEMA, S. 1997. Economics and the law. From Posner to post-modernism. En: Revista Precedente. 2002: 120.

<sup>42</sup> POSNER, R. 1998. El Análisis económico del derecho. México. Fondo de la cultura económica. p.11.

individuos cuando son puestos frente a ciertos estímulos, en el afán de poder buscar los métodos más eficientes para alcanzar los objetivos deseado.

La filosofía jurídica es quizás el primer nexo en este interés por incluir nuevas técnicas en el análisis de la utilidad y consecuencias de las normas, donde se observan clásicos como Aristóteles o Adam Smith ya haciendo uso de conceptos ligados a la economía para entender ciertas conductas.

De este modo, y producto de una larga tradición, se ve surgir de manera concreta la disciplina en comento de la mano de dos artículos publicados por los académicos, Ronald Coase<sup>43</sup> y Guido Calabresi<sup>44</sup>, en los primeros años de la década del 60, cuando se intentaron contestar preguntas relativas al efecto que tienen las leyes en el comportamiento de los individuos y a la vez predecir cómo reaccionarían éstos ante determinadas normas con técnicas de la economía moderna y la microeconomía.

El cambio es determinante en cuanto por primera vez en la disciplina legal se hace uso de una ciencia con técnicas exactas para predecir los resultados que pueden esperarse de la dictación, derogación o modificación de una determinada norma, constituyéndose esto en una revolución para el ambiente jurídico, que la acepta de manera progresiva y sostenida a partir

---

<sup>43</sup>. COASE, R. 1960. The problem of social cost.

<sup>44</sup>. CALABRESI, G. 1967. Some thoughts on risk distribution and the law of torts.

de la dictación de los mencionados artículos académicos, siendo posible rastrear su influencia en un enorme número de documentos legales dictados desde entonces.

De todos modos, corresponde tener presente que la integración de ambas disciplinas no ha sido completamente expedita según se observa en la doctrina, que entiende que la tradición de las ciencias jurídicas ha tendido a preguntarse sobre la validez y justicia de las normas y no sobre su eficiencia, como lo propone en análisis económico del derecho.

Así, se conforma el primer asunto a resolver por quienes sostenemos que el uso de la economía beneficia y robustece al derecho. El asunto radica en cómo las diferentes tradiciones jurídicas imperante, vale decir, aquella del derecho anglosajón y la del derecho de raíz latina, adoptan un lenguaje nuevo en su aplicación.

Es posible observar que para la corriente continental del derecho es más difícil incluir dentro de sus principios rectores a la eficiencia, por la diferencia fundamental que significa el basarse más en la letra de la ley y su interpretación para resolver un caso, que en el precedente que se crea y cómo ello afecta el comportamiento futuro, propio del derecho anglosajón o *common law*.

Más aun, la misma naturaleza dinámica de este último lo ha convertido en tierra fértil para acoger las teorías del análisis económico del derecho, que permite desechar de manera expedita conductas poco eficientes.

Por otro lado, el arraigo en la norma y la exégesis del derecho de raíz latina, romana, continental, hacen algo más compleja esta tarea, toda vez que la búsqueda de la eficiencia se ralentiza con la lentitud propia del proceso que requiere la modificación de una norma.

El juez, importante actor en la dinamicidad del sistema anterior, tiene en este contexto un campo mucho más acotado, donde debe aplicar la ley y no crear el derecho.

Los criterios de eficiencia que infundan la economía y el análisis económico del derecho se harían posible solo en virtud de referencia expresa del legislador. Son estos motivos, entre otros, los que han llevado a parte de la doctrina a vetar el uso de esta técnica en sistema como el chileno, de raíz latina

Sin embargo, si bien la aplicación de criterios de eficiencia a los casos particulares es limitada en nuestro derecho, el uso de estas técnicas y principios para la dictación de normas no queda por las razones anteriores proscrito. Más aun, es posible señalar que será precisamente en el

ejercicio legislativo donde el uso de técnicas microeconómicas tendrá su mayor uso.

Para lo anterior, bien vale apuntar que el análisis económico del derecho desde un punto de vista legislativo se subdivide en análisis normativo y análisis positivo. Esta división se realiza en base al objeto de estudio, de aplicación de las técnicas económicas en el campo del derecho. De este modo, el análisis económico del derecho positivo tiene por objetivo explicar los efectos de las leyes y ver cuáles de estas sirven para logran ciertos objetivos deseados por el legislador. En este sentido, lo que se intenta predecir en este ámbito del análisis es el comportamiento de las personas ante determinados incentivos normativos.

Por otro lado, el análisis económico del derecho normativo tiene por objeto señalar cuáles situaciones normativas son las más deseables, con el objetivo de señalar cuales modificaciones legales, con sus correspondientes consecuencias, son las más deseables para la sociedad, por cuanto reportan un beneficio mayor. Se realiza ya no solo un estudio predictivo de la conducta, sino que un juicio de valor basado en la eficiencia como valor para la sociedad.

Estos dos ámbitos o tipos de análisis se entremezclarán en la presente investigación, por cuanto se analizarán no solo las reacciones esperables de parte de la sociedad, desde una lógica económica,

al ponerse en efecto normas como el proyecto de ley que inspira esta investigación, sino que se señalará como esto resulta más deseable que mantener la situación actual, al señalar cual será la eficiencia alcanzada que sobrepasará el nivel de bienestar actual.

A estas alturas, es posible ver que los reparos realizados al uso de las técnicas microeconómicas en el derecho chileno tienen una base atendible, pero cuando se redirigen estas herramientas a la tarea legislativa de la manera señalada en los párrafos precedentes es que se hace claro que bien enfocada y utilizada en el campo correcto, este enfoque tiene mucho que aportar a la discusión.

#### 4.1.2 Principios y herramientas utilizadas por el Análisis económico del derecho

A pesar de lo señalado en el apartado anterior, se hace necesario entender ciertos principios económicos para lograr ver la influencia que esta disciplina puede tener en el derecho. En este espíritu es que este apartado lo que pretende es delinear los fundamentos de las técnicas y los presupuestos económicos que sirven de base para su aplicación en la vida jurídica.

Así, en primer lugar, corresponde referirse a lo señalado por Posner, quien indica que la economía descansa sobre tres pilares fundamentales, siendo estos la ley de la demanda, la ley de la oferta y el principio

que postula que los recursos se dirigen siempre hacia sus usos más valiosos si se permite el intercambio voluntario, en pos de la eficiencia.

La ley de la oferta postula, a grandes rasgos, que, al aumentar el precio de un bien, la demanda por el mismo decaerá, salvo ciertas excepciones. Entre estas excepciones se encuentra el caso de la demanda inelástica, la ausencia de bienes sustitutos, el aumento de los ingresos de los particulares o el caso en que la demanda aumenta al mismo tiempo que el precio, situación en la que incluso el precio podría aumentar.

Este principio de la economía es probablemente el más utilizado en el análisis del derecho, toda vez que de él se extraen las mayores conclusiones aplicables a la dictación de normas. En este sentido, se tiende a extrapolar al derecho señalando que, a mayor severidad del castigo o mayor probabilidad de su imposición ante una determinada conducta, la incidencia de la misma será menor. Lo señalado en el párrafo anterior se entiende como la creación de un paralelo entre los precios y las normas jurídicas, al actuar éstas como incentivos o estímulos que afectan las conductas de las personas.

Para lo anterior, se asemeja lo que sería el precio con la severidad del castigo que conlleva el incumplir una norma o la mayor fiscalización de la conducta y consecuente probabilidad de imposición de castigo. De este modo, se ha señalado que ambas variables afectan la conducta de la

misma forma que lo hace el precio, entendiéndose que al aumentar éste, la realización de la conducta, que en este caso se asemeja a la demanda, decae, siempre teniendo presente que todos los demás elementos se mantienen constantes, lo que, como se señaló antes en este apartado, no siempre sucede.

Cabe señalar de igual forma que la aplicación de las técnicas económicas en el derecho se efectúa primordialmente buscando afectar el campo de los cambios involuntarios, entendiéndose como tales a los impuestos por la ley, toda vez que se considera las transacciones voluntarias como eficientes por su naturaleza, en cuanto de no ser éste el caso, no se realizarían. Así, el análisis económico del derecho tiene su campo más fecundo en el estudio de la eficiencia en la dictación de las normas y sus consecuencias, y no así en el examen de transacciones particulares.

#### 4.2 La propiedad y su importancia en el análisis económico del derecho.

Haciendo uso de las técnicas y herramientas de la economía es posible realizar un análisis de cualquier tipo de derecho, pero resulta de especial relevancia para esta investigación ahondar en el análisis de propiedad, por cuanto resulta ser el derecho que se afecta directamente con la modificación propuesta al Código de Procedimiento Civil.

Ya se señaló antes en este estudio que la propiedad como derecho se ve fuertemente afectada por una modificación así, tanto porque

robustece la posición jurídica de los dueños de viviendas como porque le arrebatara una de sus cualidades esenciales a ciertos bienes objeto de propiedad.

Ambos elementos, vale decir, la protección de la propiedad y la capacidad de libre disposición son elementos que requieren estudio y a continuación se reseñará la forma en que el análisis económico del derecho se ha aproximado a ellos.

En primer lugar, se hace necesario apuntar que, según Cooter y Ulen, es el derecho de la propiedad el que da el marco legal para la colocación de recursos y la distribución de la riqueza, constituyéndose por tanto en piedra fundante del análisis económico del derecho. El estudio de este derecho se remonta a la necesidad de protección de lo propio, en tanto se estima de mayor eficiencia que constantemente disputarlo, lo que permite además su expedito intercambio.<sup>45</sup>

Las preguntas que se intentan responder en torno a la propiedad son relacionadas al origen y utilidad de la misma, las cosas sobre las que puede recaer, qué se puede hacer con ella y qué pasa en caso de que no se respete. Corresponde indicar luego que, al conjugar todos los parámetros recién señalados, es que se puede ver cómo la localización de derechos a su vez repercutirá en la forma en que se utilizan los recursos, por lo que el consenso

---

<sup>45</sup> COOTER, R. y ULEN, T. 2000. Law and Economics. 3ra edición. Estados Unidos, Addison Wesley Longman, inc. p. 74-75.

que alcance una sociedad sobre lo que entenderá por propiedad y sus características tendrá efecto en toda su estructura social y económica, situación de la que deriva la importancia para el análisis económico del derecho de la propiedad.

El uso de técnicas económicas debiera, por tanto, llevar a la colocación de los derechos de forma tal de obtener el máximo beneficio posible de los recursos limitados, teniendo como premisa que estos deben recaer donde más se valoran <sup>46</sup>, con la ley como elemento vital que facilite la transferencia expedita en pos de encontrar a quien le otorga el mayor valor.

Sostiene esta investigación que el derecho de propiedad debe moldearse de manera de buscar el mayor beneficio social, ayudando a que se valore adecuadamente los bienes para su intercambio justo, aun cuando ello implica limitar algunos de sus atributos.

Si bien se entiende que debieran ser los propios individuos quienes tienen la obligación de valorar adecuadamente sus bienes, se hace necesario en ciertas ocasiones que el legislador intervenga de modo tal de permitir el óptimo económico, que no siempre se puede lograr al dejar a los privados entenderse por si mismos. El afectar el derecho de propiedad como se señaló buscará balancear no solo el poder negociador de quienes a día de hoy

---

<sup>46</sup> COOTER, R. y ULEN, T. Op. Cit. pp.9-52.

tienen una voz muy débil en la fijación de condiciones para financiamiento, sino que además traerá beneficios para la economía en general que bien valen la intervención estatal propuesta.

Habiendo ya señalado que el derecho de propiedad es determinado, y puede ser afectado, por las necesidades de la sociedad, corresponde hacerse cargo del efecto que puede tener la limitación de éste en la forma propuesta por el proyecto de ley en comento, toda vez que una limitación a su disponibilidad, como lo plantea la inembargabilidad, indudablemente alterará la percepción sobre el bien como recurso.

#### 4.3 El análisis económico de la inembargabilidad.

El estudio de la inembargabilidad de los bienes y su efecto en la economía se da en el contexto de las exenciones a las que pueden acogerse aquellos individuos que se encuentran en situación de insolvencia o quiebra, pudiendo “descargar”, o remover a través de una ficción legal, ciertos bienes de su patrimonio, el que en condiciones normales debiera responder de manera integra a las obligaciones del deudor.

En la práctica, los efectos de la descarga recién descrita y la tradicional inembargabilidad son idénticos, por cuanto ambas otorgan al deudor la posibilidad de mantener en su dominio ciertos bienes con los que de otra forma debiera responder a sus deudas. Vale apuntar de igual

modo, que la descarga de ciertos bienes se estudia en el derecho norteamericano en relación con las quiebras de personas, y que además puede ser limitada por un tope monetario o un límite en tamaño o número

De esta manera, cabe señalar a continuación que la existencia y extensión de estas normas ha sido objeto de estudio por parte del análisis económico del derecho, con la intención de determinar el óptimo de eficiencia alcanzable, intentando determinar el balance que debe existir entre la responsabilidad y obligación del deudor con su acreedor y la necesidad de no sobre castigar a quienes emprenden sin éxito.

Así, se puede sostener que es pacífico en la doctrina el considerar que las leyes de insolvencia e inembargabilidad son esenciales para la productividad y el crecimiento económico, llegando a sostener que esto último resulta ser la única contribución de la ley de quiebras<sup>47</sup>. Se les entiende de esta manera toda vez que una sociedad que no entrega incentivos para que sus emprendedores poco exitosos reingresen a la fuerza económica del país, aliena a este grupo y debe soportarlo como una carga. Es necesario, se estima, que exista un proceso que le permita al individuo con ánimo de emprender sacudirse del fracaso con prontitud para reintegrarse a la economía.

---

<sup>47</sup> GEARGAKOPOULOS, N.L. 2001. Bankruptcy law for productivity, Indiana. Indiana University. p.38.

Por otro lado, no se puede crear una red de seguridad tan rigurosa que convierta en emprendedor a cualquier individuo, en el entendido que la ineficiencia de sobre poblar de emprendedores temerarios de poco talento o fortuna es muy baja, y es el caso que resultaría dándose en caso de ser en extremo benevolente con quienes se convierten en insolventes durante el desempeño de su actividad. Se suma a esto, el hecho de que una legislación en este sentido trae de suyo el afectar el derecho de prenda general de los acreedores, cuya influencia en el intercambio general de bienes y la confianza necesaria para el mismo podría sufrir un duro golpe.

El complejo balance que se señala es necesariamente influido por aspectos más allá de lo económico. Resulta de toda lógica presumir que una sociedad con una orientación más solidaria buscará crear una red de seguridad social más potente, con exenciones a la embargabilidad de los bienes más intensas y recayendo sobre activos importantes.

Por otro lado, una sociedad con mayor interés en incentivar la competencia buscará que la salida del mercado de aquellos negocios ineficientes sea lo más expedita posible. En este contexto, es posible encontrar autores que, si bien suscriben la necesidad de contar con mecanismos de solución frente a casos de insolvencia, sostienen que no sería explicable desde un punto de vista económico la necesidad de contar con exenciones, en

el entendido de que quien hipoteca o deja en prenda sus bienes lo hace libremente<sup>48</sup>.

Lo anterior se enmarca en la creencia de que cada individuo racional opta siempre por la opción más eficiente. Si bien es lógico desde el punto de vista económico sostener lo anterior, en la realidad, con mercado imperfectos e individuos en desventaja negociadora frente a instituciones de financiamiento, se entiende la necesidad de proteger de alguna forma a quienes desean emprender sin contar con un amplio patrimonio con el que responder de los vaivenes de la vida empresarial.

Así, las normas relativas a la exención y la insolvencia no buscan crear una realidad, sino que aceptando que las empresas fracasan en el mundo real, pretenden hacerse cargo del problema de modo tal que pongan en la mejor posición posible a este emprendedor fallido para que se reintegre y sea un aporte. De este modo, existen quienes sostienen que la existencia de exenciones más que atentar contra el propio valor que le puedan otorgar los dueños de los bienes a los mismos, lo que hace es incentivar a los insolventes a liquidar aquello que no sea esencial y quedarse con lo que le permitan reemprender<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> The Political economy of property exemption laws. 2001. Por POSNER, E. "et al". Chicago. U Chicago Law & Economics. pp. 8-11.

<sup>49</sup> GEARGAKOPOULOS, N.L. Op. Cit. pp 12-16.

Una vez que la sociedad alcanza un consenso sobre qué bienes son estos de carácter esencial, suele esta rama del análisis económico del derecho preguntarse acerca de los efectos de la aplicación de esta suerte de restricciones a la libre circulación de los bienes.

El estudio de las medidas con que suelen responder los acreedores a este reequilibrio impuesto por ley se tratará en el capítulo siguiente en cuanto resultan ser los efectos directos de la inembargabilidad, que no solo se señalarán, sino que también se les calificará como situaciones que ayudan a la economía en su conjunto o no, y hasta qué punto.

## **V. EL PROYECTO DE LEY DE INEMBARGABILIDAD DE LA VIVIENDA A LA LUZ DEL DERECHO Y LA ECONOMÍA. UN POTENCIADOR DEL EMPRENDIMIENTO**

Con el panorama ya esbozado en los aspectos relevantes a considerar en el proyecto de ley que declara inembargable la vivienda social, es ocasión de analizar económicamente las ventajas y desventajas que pueden esperarse de su aprobación. De este modo, en el presente capítulo se harán presentes las experiencias de otros estados al momento de crear una red de protección a la vivienda, y cómo se puede esperar que afecte a la economía en su conjunto.

Como se apuntó antes en esta investigación, la experiencia internacional provee valioso material de análisis sobre los resultados esperables de una modificación legal del espíritu de la aquí estudiada, pero es necesario tener en cuenta que estas experiencias se circunscriben a un marco de regulación de la deuda y la insolvencia que a uno de carácter social y

habitacional como aspira ser el proyecto de ley, aun cuando lo que se pretende reformar es el CPC en lo referente al embargo.

A pesar de lo anterior, los efectos que se alcanzarían al aprobarse las modificaciones propuestas producirán análogos resultados a los que se observan en aquellos ordenamientos jurídicos que tienen estructuras de insolvencia que contemplan exenciones. De este modo, los análisis internacionales han estudiado los efectos de contar con exenciones a la obligación de responder con la totalidad del patrimonio en los casos de insolvencia y han intentado determinar ciertos límites a la misma.

Se concluirá este capítulo sopesando aquellos elementos positivos y negativos esperables, para entregar un balance que determinará la real utilidad al modelo económico en Chile y como un importante grupo de la sociedad se puede terminar beneficiando indirectamente de una modificación legal cuyo objetivo inicial fue fortalecer la posición jurídica de la población de menores ingresos frente a abusos que puedan sufrir en el mercado del financiamiento.

#### 5.1 Aspectos positivos observados en la experiencia internacional

Los beneficios que se observan en la experiencia internacional suelen relacionarse con la posibilidad de reintroducir a la actividad económica a aquellos agentes económicos con poca fortuna, junto con la

posibilidad de incentivar a quienes tienen apetito por emprender pero que poseen aprensiones que los limitan, principalmente ligadas al riesgo que implica obtener financiamiento para el inicio de un negocio y la complicada realidad que se enfrenta al tener que responder por este financiamiento cuando el negocio resulta fallido.

Cabe aclarar en este punto que siempre los beneficios percibidos son contrapesados con ciertos efectos menos deseables, pero éstos serán el objeto del siguiente apartado, por lo que el foco inmediato será puesto en los beneficios que se observan. Así, se hace necesario comenzar por la experiencia estadounidense, toda vez que su sistema de respuesta ante la insolvencia resulta de especial valor académico.

Contextualizando, la regulación de la quiebra e insolvencia en los Estados Unidos no tiene una regulación unitaria, sino que consta de un marco general de normas federales de aplicación nacional, que es complementada por un conjunto de normas de carácter estatal. La situación descrita permite que, en una misma economía, se pueda analizar el impacto de distintas normas sobre la regulación de la quiebra y, sobre todo, el efecto que puede tener contar con un régimen más estricto y castigador o uno más relajado y protector.

La regulación de la quiebra en los Estados Unidos está determinada por la “Bankruptcy Reform Act” de 1978, regulada en el arco

del título 11 del “United States Code”, con una respuesta ante la referida situación centrada en lo señalado en dos capítulos, cada uno con un modelo de resolución del conflicto.

De estos modelos, el que es atinente a la presente investigación es la regulada por el capítulo 7, toda vez que se trata del proceso de relativo a la liquidación de bienes del deudor para obtener el pago de la deuda.

De todos modos, existen autores que señalan que es imposible entender este capítulo sin el complemento que entrega el modelo del capítulo 13, en cuanto se regula la vía de contar con un plan de pagos que evite la liquidación.

Quienes sostienen esta postura, indican que los beneficios que se puedan obtener de un proceso de liquidación siempre impactaran la confección del plan de pagos de este capítulo, entendiendo que un plan de pagos no debiera obligar al pago de una suma mayor que lo que se obtendría en una liquidación.<sup>50</sup>

Es en el contexto de la liquidación que este cuerpo normativo de carácter federal, vale decir, de aplicación nacional, se complementa con la regulación estatal, que determina las exenciones de las que pueden gozar los deudores y que como lo indica su naturaleza, varían de un estado a otro. Así,

---

<sup>50</sup> SENENT, S. 2012. Discharge y sobreendeudamiento de particulares en el ámbito del derecho norteamericano y español. Madrid. Universidad complutense. p.16

es posible encontrar estados con importantes exenciones, al punto de ser ilimitadas en ciertos casos, y estados con exenciones prácticamente inexistentes por su bajo valor.

Así, es la situación descrita en torno a las exenciones y cómo varían dentro de los Estados Unidos lo que permite que su análisis entregue datos que sirven para ilustrar que se puede esperar en casos de exenciones altas o bajas. Es particularmente llamativo observar que el alcance de estas exenciones no se relaciona a una postura política conservadora o liberal, toda vez que es posible encontrar estados tradicionalmente conservadores entre aquellos con mayor nivel de exención<sup>51</sup>.

El carácter de las exenciones a la liquidación en caso de insolvencia o quiebra en los Estados Unidos son a juicio de esta investigación enteramente homologables a los casos de excepciones a la embargabilidad que se pretenden modificar, y ya entendida a grandes rasgos la realidad jurídica de la insolvencia en los Estados Unidos, es necesario señalar los efectos positivos que un fortalecimiento de las exenciones lleva consigo.

---

<sup>51</sup> Podría entenderse que los estados conservadores que cuentan con exenciones fuertes suelen verlas como una opción de permitir un rápido reintegro a la economía, y no como una red de seguridad social, que suele ser una mirada más socialista.

En primer lugar, existe estudios que señalan que las probabilidades de tener un negocio, o ser auto-empleado, son un 35% más altas si es que se vive en un estado con niveles altos de exención<sup>52</sup>.

Cabe aclarar que para el caso de que se trate de un Estado con exenciones ilimitadas en materia de vivienda, la probabilidad llega a un importante 29%. Se suma a esto el hecho que sea apreciable que, para dueños de hogar, la posibilidad no solo de ser dueño, sino que, de iniciar un negocio, aumenta en un 22% en las mismas circunstancias<sup>53</sup>.

Lo anterior se entiende en cuanto uno de los dos principales elementos que limitan el inicio de un emprendimiento es abordado, cual es la aversión al riesgo, riesgo que se traduce en la posibilidad de ver liquidado el patrimonio propio en caso de fracaso empresarial. Este último punto relativo a la aversión al riesgo es palpable en el estudio realizado en España el año 2012, país que cuenta con casi nulas protecciones ante la insolvencia, que indica que el 55% de los españoles temen emprender por el miedo a perder su vivienda.<sup>54</sup>

Con estos datos ya es posible esbozar el primero de los beneficios palpables de contar con niveles de exención o de inembargabilidad

---

<sup>52</sup> FAN, W. y WHITE, M. 2002. Personal Bankruptcy and the level of entrepreneurial activity. Massachusetts. National Bureau of Economic Research. p.16

<sup>53</sup> FAN, W. y WHITE, M. Op. Cit. p 19.

<sup>54</sup> COMISIÓN EUROPEA. 2012. Flash eurobarometer n° 354. Entrepreneurship in the EU and beyond.

mayores, en cuanto se va a poder eliminar el factor de riesgo que limita que un 55% de la población de un país comience un emprendimiento.

Tan real resulta este elemento psicológico del miedo a perder la vivienda, que el hecho de contar con una protección mayor en caso de insolvencia dispara en un tercio las probabilidades de iniciar un emprendimiento en comparación a estados dentro de un mismo país con menor protección al empresario.

Ya apuntaron antes en este trabajo los efectos positivos que se observan al tener al emprendimiento como una actividad robusta, por lo que lograr atraer a un importante porcentaje más de personas con vocación empresarial a la actividad resulta ser el principal motivo por el cual considera esta investigación que los efectos que produzca la aprobación del proyecto de ley en estudio son deseables.

Los costos que trae asociados una iniciativa como la planteada se expondrán más adelante, pero no puede este dato dejar de llamar la atención en cuanto afecta un elemento psicológico en la toma de decisiones, que se sobrepone al hecho que, como se verá, el financiamiento pueda subir de precio.

Se sobrepasa así un escenario poco deseable que se observa en la realidad cual es que la aversión al riesgo sea de tal magnitud que

reduce el interés del posible deudor-emprendedor en desarrollar proyectos arriesgados pero que podrían resultar ser valiosos.<sup>55</sup>

En definitiva, se observa un caso de elasticidad positiva, en tanto al aumentar el valor del bien, su consumo también aumenta, toda vez que es acompañado de un cambio en la perspectiva de ganancia futura.

Luego, es posible observar que, con una medida de esta naturaleza, los bancos e instituciones financieras en general deberán ser más cautos en la asignación de los recursos, por cuanto no podrán ya descansar en la posibilidad de cobrar el valor de lo prestado a través de la realización de la garantía otorgada, en este caso, la vivienda del deudor.

Promover políticas que incentiven la asignación eficiente de recursos beneficia a los consumidores del mercado del financiamiento, por cuanto el análisis de las circunstancias particulares de cada emprendedor deberá ser más acucioso, que debiera dar como resultado una tasa de interés más personalizada, de acuerdo con el riesgo correspondiente, lo que disminuiría lo que se conoce como subsidio cruzado entre negocios eficientes e ineficientes<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> BERMEJO, N. 2013. Volver a Empezar: Reflexiones sobre la liberalización de deudas. En: PAZ-ARES, C. Derecho mercantil y análisis económico del derecho V. Madrid. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. p.44.

<sup>56</sup> PARKER, S. 2005. The economics of entrepreneurship. What we know and what we don't. Reino Unido. Now Publishers. p. 10.

Más aun, y en relación con la búsqueda de eficiencia, cabe señalar que existen en la doctrina voces que indican que, aun existiendo liquidación de bienes como solución para los acreedores, no resulta esta ser la mejor forma de colocar recursos.<sup>57</sup>

Por otro lado, y dado el caso que este análisis entregue como resultado la poca idoneidad del emprendimiento para ser objeto de financiamiento, la que se beneficiará será la economía en general, toda vez que los recursos siempre limitados se dirigirán a quienes a priori parezcan ser los más eficientes, optimizando así su uso.

Expresa lo anterior Nuria Bermejo al señalar que “*es razonable desincentivar la concesión de créditos a los deudores que tienen menos recursos y a los que el fracaso puede imponerles una pérdida tal que les prive del más mínimo bienestar.*”<sup>58</sup>

Dentro de todo lo descrito, cabe agregar que el hecho de propiciar la configuración de un sistema de otorgamiento de crédito que incentive un análisis más exhaustivo y concienzudo de la idoneidad de los

---

<sup>57</sup> GEARGAKOPOULOS, N.L. Op. Cit. p. 25.

<sup>58</sup> ERMEJO. Op. Cit. p.46.

posibles deudores se haría cargo de las críticas que existen por parte de la doctrina a las instituciones de financiamiento.<sup>59</sup>

Se ha llegado a señalar que las instituciones financieras podrían terminar sacando provecho de su propia desprolijidad en el estudio del riesgo de los emprendimientos y los colaterales, con la realización de los bienes dejados en garantía, pudiendo adjudicarse bienes que sobre avalúan de clientes poco idóneos que no estudian por completo<sup>60</sup>.

Profundizando en lo relativo al estudio del riesgo, los autores Fan y White sugieren que el hecho de que el aumento ente la posibilidad de tener un negocio y el aumento en el nivel de exenciones se muevan en una relación de proporcionalidad directa, es un indicativo de que el riesgo de las actividades de los emprendedores en la actualidad no está siendo debidamente reflejado en el precio de los créditos.<sup>61</sup> Apoyan además este nuevo enfoque quienes señalan que la calidad o precio de las garantías no resulta ser el mejor predictor de la conducta del deudor, existiendo otros elementos que entregan una perspectiva más ajustada a la realidad como lo son el comportamiento crediticio anterior o la capacidad real de pago en base a sus rentas y no su patrimonio.

---

<sup>59</sup> CUENA, M. 2014. Sobreendeudamiento privado como causa de la crisis financiera y su necesario enfoque multidisciplinar. En: Préstamo responsable y ficheros de solvencia. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. P. 28-29.

<sup>60</sup> CUENA. Op. Cit. p.25

<sup>61</sup> FAN, W. y WHITE, M. Op. Cit. p. 16.

Clara demostración del nulo interés por analizar estos elementos y recaer de forma casi exclusiva en el tamaño del patrimonio es que es posible observar que la tasa de aprobación de créditos, que debiera funcionar como filtro entre los buenos y malos análisis de riesgo, prácticamente no varía para deudores de abultado patrimonio, independiente de si se encuentra en un estado con altas o bajas exenciones en los Estados Unidos<sup>62</sup>.

Más aun, se observa una clara preferencia por limitar la provisión de créditos para aquellos que tienen un menor patrimonio, que un ajuste en la tasa de interés<sup>63</sup>. Finalmente, atendiendo lo más básico de la teoría económica, es posible señalar que los riesgos debe soportarlos el individuo que se encuentre en mejor posición para ello.

Así, los mejores preparados para soportar los riesgos de la actividad de financiamiento son los mismos bancos e instituciones financieras<sup>64</sup>, aun cuando esto es disputado por parte de la doctrina, debido a que están en mejor posición de evaluar los riesgos de la actividad, colocando así de manera más eficiente las posibles pérdidas<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> LIN, E. y WHITE, M. 2001. Bankruptcy and the market for mortgage and home improvement loans. Michigan. The Social Science Research Network Electronic Paper Collection. p.155

<sup>63</sup> LIN, E. y WHITE, M. Op. Cit. p.161

<sup>64</sup> NIEMI-KIESILAINEN, J. 1999. Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem. York. Osgoode All Law Journal. p.13.

<sup>65</sup> EVANS, T. y LEWIS, P.B. 2008. An empirical economic analysis of the 2005 bankruptcy reforms. The John Marshall Institutional Repository 24:355.

De esta manera, habiendo señalado los argumentos que soportan la eficiencia económica que se puede esperar en caso de ser aprobada la modificación propuesta al CPC, corresponde adentrarse en los argumentos que soportan las desventajas de un cambio en el sentido propuesto.

## 5.2 Aspectos negativos observados en la experiencia internacional

La experiencia internacional y la teoría económica más tradicional entregan de igual forma una serie de experiencias y observaciones que permiten poner en perspectiva todo lo señalado en el apartado anterior, de modo de configurar un panorama más completo de aquello que se puede prever suceda en caso de que las exenciones a la embargabilidad aumenten.

Con esto, en el capítulo siguiente será posible elaborar un análisis que entregue una respuesta que incline la balanza en cuanto al mérito de esta medida desde un punto de vista económico. En primer lugar, corresponde apuntar el principal argumento de la postura contraria a este tipo de modificaciones, cual es el necesario aumento en el precio de los créditos, derivado de una tasa de interés superior, que intente hacerse cargo del nuevo riesgo al que se someten las instituciones de financiamiento, toda vez que no podrán hacer efectivas sus acreencias sobre el que suele ser el bien de mayor valor de los deudores.

Así, esta investigación vuelve a hacer uso de la experiencia inter estados en los Estados Unidos, que por sus peculiares características entrega un marco comparativo que resulta ser ilustrativo de las consecuencias que pueden esperarse de esta modificación.

Se observa primeramente que las condiciones crediticias que rigen la determinación de la tasa de interés a un crédito se ven afectadas primeramente por la configuración del mercado de créditos. Entre mayor competencia exista entre instituciones de financiamiento, mejores condiciones alcanzarán quienes soliciten créditos<sup>66</sup>.

En otro punto, es posible encontrar evidencia que apunta a un aumento en la tasa de interés, encareciendo el costo total de los créditos que se condice de manera directa con el aumento en el nivel de exenciones que gocen los habitantes de un determinado estado. De todos modos, resulta llamativo apuntar en este análisis que el aumento en la tasa de interés no se manifiesta de manera directamente proporcional cuando se está frente al caso de un estado dentro que se encuentre en el decil superior de exención, esto quiere decir que el aumento en la tasa de interés no se da monotémicamente en los estados con los mayores niveles de exención, y se estima que la razón de ellos sería el siguiente punto en contra de esta modificación.

---

<sup>66</sup> BERKOWITZ, J. y WHITE, M. 2004. Bankruptcy and small firms access to credit. En: The RAND Journal of Economics p.80.

De igual forma, y antes de abandonar este punto, corresponde señalar que el aumento en la tasa de interés puede alcanzar un 5.4% para tomadores de créditos no constituidos como persona jurídica y un 2.1% en caso de que se trate de una compañía con personalidad jurídica<sup>67</sup>.

Luego, y como el otro punto pivote de la argumentación contraria a una modificación como la que motiva el presente estudio, existen quienes señalan que el racionamiento en el mercado de la provisión de créditos será de tal magnitud que se terminará impactando de manera negativas a los consumidores de éstos. Lo anterior no solo resulta ser cierto, según análisis realizados dentro de los Estados Unidos, sino que ha sido ya esgrimido como argumento en contra de la aprobación de este proyecto en las comisiones de discusión del mismo en el parlamento.

Quienes observaron esta realidad en los Estados Unidos entregan como conclusión que las probabilidades de ser denegado un crédito aumentan en un 32% en caso de tratarse de un particular sin personalidad jurídica aparte y en un 30% en caso de que sí posea una empresa el posible deudor<sup>68</sup>.

Se señala por parte de los autores del estudio como una posible causa el necesario aumento en la demanda de créditos que trae

---

<sup>67</sup> BERKOWITZ, J. y WHITE, M. Op. Cit. p.81.

<sup>68</sup> BERKOWITZ, J. y WHITE, M. Op. Cit. p.78

consigo el contar con una especie de seguro en su patrimonio contra la insolvencia, dentro de un contexto de un mercado con recursos finitos.

Ahondando en el argumento relativo al racionamiento de la oferta de créditos, se ha observado en los Estados Unidos que, al disminuir su provisión y aumentar su valor, estos terminan reposicionándose en segmentos de la población con mayores recursos<sup>69</sup>.

Este efecto contravendría de manera explícita los efectos positivos que motivan la presentación del proyecto de ley en comento, cuyo espíritu es robustecer la posición de las familias más vulnerables, quienes, por el contrario, se verían desfavorecidas al contar con un bien protegido que les limitara las opciones de acceder a nuevos bienes a través de la toma de créditos.

En el sentido del racionamiento se argumentó también en la sesión destinada a la discusión del presente proyecto en la comisión de vivienda y urbanismo por parte de distintos actores de la economía, pero resulta especialmente relevante apuntar lo señalado por el entonces presidente del directorio del Banco Estado y posterior Ministro de Hacienda, que hace suyo el argumento del racionamiento en la provisión de créditos y lo asocia

---

<sup>69</sup> GROPP, R., SCHOLZ, J.K. y WHITE, M. 1997. Personal bankruptcy and credit supply and demand. En: The Quarterly Journal of economics. Vol. 112 (1): 234.

a la falta de garantías de los potenciales clientes para responder de su créditos, situación que empeoraría su calificación crediticia<sup>70</sup>.

En una nota distinta, es llamativo notar que el señor Valdés hace referencia a los microempresarios en su argumentación, precisamente porque es este el enfoque que ha centrado los esfuerzos investigativos de este trabajo.

Por otro lado, desde el punto de vista psicológico, se suele responder al argumento relativo a la pérdida del miedo por parte de los empresarios con el riesgo que propone la perspectiva de eliminar en la práctica el riesgo mismo de la operación para los tomadores de créditos.

En este sentido argumentó también el señor Valdés al indicar cifras relativas al incumplimiento y atraso en que incurren los deudores cuando perciben que no serán objeto de ninguna sanción, civil en este caso, por incurrir en estas conductas<sup>71</sup>.

Se hace presente además en este punto un elemento difícil de cuantificar o calificar, en cuanto se puede llegar a estimar que permitir que personas insolventes mantengan parte de su patrimonio, vale decir, en

---

<sup>70</sup> Informe de la comisión de vivienda, desarrollo urbano y bienes nacionales recaído en el proyecto de ley que modifica el código de procedimiento civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. 2015. p.7.

<sup>71</sup> Informe de la comisión de vivienda, desarrollo urbano y bienes nacionales recaído en el proyecto de ley que modifica el código de procedimiento civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. 2015. P.6.

incumplimiento de un contrato voluntariamente suscrito, se podría ver afectado el principio del Pacta Sunt Servanda, sobre el que recae fundamentalmente todo el intercambio jurídico y comercial.

En otra línea de argumentos, cabe hacer presentes las críticas de cierta parte de la doctrina que señala que la codificación de catálogos de exenciones en las leyes que abordan la insolvencia.

Señala esta postura que la mejor forma de enfrentarse a la insolvencia de un deudor resulta ser con la estipulación de beneficios sobre su patrimonio futuro, lo que a su vez debe entenderse como un mayor castigo a su patrimonio actual. De este modo, se estima que existe mayor motivación para que el agente económico fallido retome su vida como agente productivo activo<sup>72</sup>.

Por otro lado, una parte importante de la doctrina asume la conocida “teoría De Soto”, cuyo nombre deriva del apellido de su autor, que señala que las viviendas no solo tienen un valor de uso importante, sino que entregan la posibilidad de acceder a más recursos a través de su colateralización.

Sostiene esta teoría que para las personas de más escasos recursos la vivienda suele ser el bien de mayor valor que poseen, por lo

---

<sup>72</sup> WHITE, M. 2011. Corporate and personal bankruptcy law. Massachusetts. National Bureau of Economic Research. p33-34.

que poder presentarlo como garantía fortalece fuertemente su calificación de riesgo<sup>73</sup>.

Cabe agregar de todos modos que esta teoría se da en el contexto de promover la regularización de los ocupantes de viviendas sin un derecho de propiedad definido, de modo tal de entregarle a quienes actúan como dueños de vivienda, una de las herramientas que entrega el derecho de propiedad, cual es la disponibilidad, en este caso a través de la posibilidad de colateralizar el bien.

Estima esta tesis que este argumento contra el proyecto de ley en comento es pertinente porque precisamente tiene por objetivo limitar la posibilidad de disponer de la vivienda a voluntad del dueño, como colateral si se quisiera.

De este modo, se hace presente finalmente un argumento también difícil de cuantificar en términos económicos cual es la alteración que se realizaría al derecho de propiedad cuando este recaiga sobre los bienes que este proyecto de ley plantea. Ya se refirió antes esta investigación al derecho de propiedad, pero corresponde hacer presentes las críticas que existen a este proyecto por amputar uno de los atributos de la propiedad. Se

---

<sup>73</sup> DE SOTO, H. 2000. The Mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. New York. Basic Books.

crearía según esta línea argumentativa un derecho de propiedad de segunda categoría para los dueños de viviendas protegidas.<sup>7475</sup>

Con lo anteriormente apuntado, se hacen presentes los principales argumentos que fundamentan las críticas a los modelos de protección de deudores en insolvencia con un sistema parecido al propuesto en el proyecto de ley.

Corresponde entonces continuar este análisis poniendo en la báscula lo señalado en el apartado anterior y en este, de modo de entregar una calificación que avale o ponga en tela de juicio la modificación propuesta.

### 5.3 Balance

Habiéndose ya esgrimido, sostenido y explicado los principales argumentos de las posturas opuestas en torno al proyecto de ley propuesto, ya sean de carácter económico, jurídico e incluso psicológico, es turno de hacerse cargo del balance entre unos y otros.

En primer lugar, y quizás el punto principal donde se concentran la mayor cantidad de disputas ideológicas, corresponde abordar el

---

<sup>74</sup> Informe de la comisión de vivienda, desarrollo urbano y bienes nacionales recaído en el proyecto de ley que modifica el código de procedimiento civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. 2015.

<sup>75</sup> LIBERTAD Y DESARROLLO. 2015. Inembargabilidad de viviendas sociales: limitando el acceso al financiamiento. p.12.

impacto económico que este tipo de proyectos tiene para aquellos que quedan cubiertos por su campo de aplicación. En este caso, ya se hizo presente la importante cantidad de posibles beneficiarios, de modo tal que resulta de capital importancia determinar si estos se encontrarían en un lugar de más o menos beneficio que en la actualidad.

La evidencia no contradice lo que señalan las críticas a este enfoque para enfrentar la insolvencia; el precio de los créditos aumenta como consecuencia del aumento del valor de las tasas de interés asociadas a los mismos, las que a su vez derivan del nuevo riesgo que implica realizar este tipo de operaciones con menos garantías sobre las cuales hacer efectivas las acreencias. Más aun, es innegable que las posibilidades de ser denegado un crédito aumentan, comenzando por los más pobres.

Sin embargo, es necesario hacer presente que este proyecto de ley a pesar de haber sido concebido con un predominante enfoque de conciencia social, un interés por justicia histórica para sectores de la población largamente dejados de lado y abusados en sus derechos fundamentales, se extiende más allá de estos anhelos. Sin duda la protección de su vivienda en caso de insolvencia constituirá un alivio para miles de familias, pero el beneficio de carácter económico lo recibirán los emprendedores.

El pequeño y mediano empresario, aquel grupo de la población que emplea a la mayor parte del país verá, atendiendo los estudios

señalados en el apartado correspondiente mejores posibilidades de llevar a cabo sus ideas de negocios. Que el nivel de auto empleo sea un 35% más alto en los estados que asumen una política en la línea de la propuesta en este proyecto de ley, es, a juicio de esta investigación, un argumento incontrarrestable.

Por otro lado, en cuanto al aumento observado en las probabilidades de ser denegado un crédito, cabe señalar que esta denegación observada no quiere decir que esos recursos queden estáticos en las manos de las instituciones de financiamiento, muy por el contrario, es razonable esperar que sean colocados en los proyectos más eficientes.

Luego, es positivo desde un punto de vista económico de igual forma que existan incentivos para que las instituciones de financiamiento perfeccionen sus métodos de calificación de riesgo y asignación de recursos. Existen voces en la doctrina que indican que con los métodos actuales de calificación no es posible alcanzar el máximo de eficiencia. Hay quienes incluso estiman que podría ser esta misma mala calificación la que se podría apuntar como causal de la crisis económica de 2008<sup>76</sup>.

Más aun, no solo se estima que la calificación hoy en día falla en determinar correctamente la tasa de interés, sino que castiga a

---

<sup>76</sup> CUENA, M. 2014. Sobreendeudamiento privado como causa de la crisis financiera y su necesario enfoque multidisciplinar. En: Préstamo responsable y ficheros de solvencia. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

quienes parecen a priori ser proyectos más eficientes, llegando a esbozarse el argumento que apunta a un subsidio cruzado entre más y menos eficientes<sup>77</sup>.

En este sentido, las críticas en cuanto a la calificación de riesgo indican de igual forma que existen límites al monto que debieran alcanzar las tasas de interés, señalando que no sería posible justificar tasas que superen el 0,7%<sup>78</sup>.

En lo referido al punto de quienes abogan por que la mejor forma de abordar la insolvencia no es con exenciones sobre el patrimonio actual, sino que con concesiones sobre sus futuras ganancias, corresponde señalar que si bien este planteamiento puede tener beneficios, no existe en nuestro país un sistema de quiebras para la persona natural que permita negociar un plan de pagos a los acreedores del modo que se utiliza en los Estados Unidos, motivo por el cual no cabe sino restringirnos a las herramientas que a día de hoy entrega el legislador concursal, cual es la liquidación de los activos del fallido.

Así las cosas, no existiendo en nuestro país una figura como la esbozada por la doctrina, no cabe sino valorar la herramienta que esta modificación legal pretende traer para proteger a los deudores, y permitir que su

---

<sup>77</sup> PARKER, S. Op. Cit. p. 10.

<sup>78</sup> GEARGAKOPOULOS, N.L. Op. Cit. p.10.

reintegro a la vida económica luego de un fracaso comercial sea lo menos traumática posible.

Luego, otro punto importante a abordar es el debilitamiento general de los derechos de los dueños de hogares que se verán cubiertos por este nuevo alcance de la inembargabilidad.

Así las cosas, es fútil desmentir que la posibilidad de disponer de la cosa de la cual se es dueño se ve gravemente afectada al no poder ser usada como colateral, viéndose la propiedad como derecho fuertemente mutilada, específicamente en el área que busca explotar la teoría de De Soto, pero ante esto no cabe sino entenderla como una de las limitaciones propias de derecho de propiedad, que su propia consagración en el código civil prevé.

Luego, y en cuanto a la afectación de la robustez del derecho de propiedad que han esbozado como críticas algunas voces, cabe recordar que en la actualidad ya se protege a la vivienda, aunque hasta un monto muy inferior al que se busca proteger con el cambio legal, pero no solo ella, sino que un docena de otros bienes que la ley considera de suma importancia y de primera necesidad para los deudores, por lo que la decisión de sustraer del derecho de prenda general una parte del patrimonio ha existido por siglos y la propiedad continua igual de fundamental como derecho por todo ese tiempo.

De todos modos, esta línea argumentativa deja un flanco abierto para la crítica que permite a esta investigación observar los beneficios jurídicos extras a la iniciativa legal propuesta.

En primer lugar, corresponde resignificar el hogar como algo más que un bien de consumo que pueda ser usado de plataforma para la adquisición, luego del pago de un precio, de nuevos bienes de consumo. Es necesario entender a estas alturas a la vivienda como un derecho básico fundamental, protegido no solo localmente, aunque de manera débil, y de forma mucho más robusta en cuerpos legales internacionales.

Así, existen voces en la doctrina que abogan por la comprensión de la vivienda como el soporte material de otras libertades y derechos de mucho mayor envergadura, como a la vida, el desarrollo personal y la privacidad, entre otros<sup>79</sup>. Una vez resignificada de esta forma la vivienda no cabe sino preguntarse nuevamente por su verdadero valor, sobre todo a la luz del enfoque económico de esta investigación, ya que resulta lógico considerar no solo el valor de intercambio del bien, que es el tomado en cuenta por parte de quienes buscan que la vivienda sea colateralizada, sino el valor de uso del mismo, siendo mucho mayor el que se puede alcanzar en este ámbito como sostén de garantías fundamentales que en una venta forzada.

---

<sup>79</sup> LORENZO-REGO, I. 2011. Derecho a la vivienda y bienes inembargables. En: International Journal of Land law and Agricultural science. Universitat Rovira i Virgili. p.41

De este mismo modo lo reconoce el entonces presidente del BancoEstado en la comisión referida antes en esta investigación, al apuntar que la política de cobro de los créditos se utiliza desde un punto más motivador que realmente recaudador, vale decir, podría entenderse que lo que se pretende es que no se abandone el pago por parte de un grupo importante de la masa deudora por sobre obtener ganancias propiamente tal.

En torno al punto de De Soto, es recomendable tener presente que la experiencia internacional ha observado que, para los sectores más pobres, las tasas de aprobación de créditos no varían de manera significativa incluso cuando se ha pasado de una especie de propiedad informal o mera posesión irregular a una plena propiedad formal <sup>8081</sup>.

De este modo, sería dable desprender que, en un escenario, de viviendas de escaso valor comercial, donde la inclusión de estos bienes en el patrimonio no afecta las tasas de aprobación, difícilmente su sustracción de la masa colateralizable debiera afectar sus opciones de acceder a financiamiento<sup>8283</sup>.

---

<sup>80</sup> FIELDS, E. y TORERO, M. 2006. Do property titles increase credit Access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. En línea: <<http://scholar.harvard.edu/field/files/fieldtorerocs.pdf>>.

<sup>81</sup> GALIANI, S. y SCHARGRODSKY, E. 2010. Property rights for the poor: effects of land titling. En: Journal of Public Economics.

<sup>82</sup> SULLIVAN, J.D., ROFERS, J. y BETTCHER, K.E 2007. The importance of property rights to development. SAIS Review. XXVII (2).

<sup>83</sup> GALIANI, S. y SCHARGRODSKY, E. Op. Cit.

Con todo lo anterior, estima esta investigación que los argumentos que buscan desacreditar la postura a favor de un cambio como el que propone la modificación legal en estudio son sobrepasados por los beneficios que pueden proyectarse en el caso de que la legislación modifique el panorama jurídico actual en el sentido que se propone.

La experiencia internacional entrega datos que, si bien hay que tomar con la perspectiva que atienden a realidades distintas a la chilena, son indicativos de beneficios altamente deseables para una economía como la de este país que busca potenciar de múltiples maneras a quienes tomen la opción de emprender.

Es este enfoque el que llama la atención de esta investigación, toda vez que los argumentos complementarios de justicia social o asistencialismo tienen su propia validez que no intenta ser discutida en profundidad aquí.

Es, como se señaló, el enfoque pro emprendimiento que se puede esperar de una modificación como la propuesta que hace que esta investigación se manifieste a favor de su aprobación, aun cuando su objetivo de origen haya estado en el ámbito de la asistencia, provisión y justicia en materia de vivienda para los más pobres.

Se sostiene por este autor que los beneficios económicos alcanzables a través de la reconfiguración del panorama de la insolvencia son deseables por sobre los problemas que se pueden prever en cuanto mejoran no solo al pequeño emprendedor, sino que es una economía en su conjunto.

En este punto cabe recordar lo señalado en la introducción a esta investigación relativo al número de emprendedores que estimando necesario algún tipo de financiamiento, no lo solicitan, que alcanza a los 800.000 individuos.

Esos 800.000 emprendedores motivan a esta investigación a manifestarse a favor del proyecto de ley, toda vez que se estima que serán ellos, quienes podrán acceder a financiamiento y emprender, tal como lo demuestra la experiencia en los estados con altas exenciones en los Estados Unidos.

Más aun, esta cifra hace referencia a personas que ya emprendieron y necesitarían financiamiento para fortalecer su negocio, crecer y desarrollarse, pero es necesario sumar a ello lo que se estima, según datos de la experiencia comparada, un 55% de gente que vería como el mayor obstáculo que observan para emprender, desaparece. Al menos los datos que se manejan de nuestro país indican que un 23% vería desaparecer el motivo por el que actualmente no pide financiamiento.

Con todo lo anterior, se entiende ya expuesta la postura de esta investigación, por lo que en el capítulo siguiente se cerrará la misma y se entregarán las conclusiones generales sobre el asunto.

## **VI. CONCLUSIONES**

La economía se ha hecho presente en esta investigación con un doble caris. Por un lado, es la disciplina de la cual surge la técnica utilizada para realizar el análisis del proyecto de ley que declara inembargable la vivienda social. Por otro, el impacto en el desempeño y potencial económico de los habitantes del país es lo que termina por inclinar la balanza en cuanto a la posibilidad de recomendar la aprobación o rechazo de la iniciativa.

Teniendo en consideración que medir la eficiencia potencial de un proyecto de ley es un terreno complejo, en cuanto no es posible acercarse de manera real a los efectos de una disposición legal, esta investigación ha tenido que basar su estudio en la experiencia comparada en torno a situaciones análogas.

De este modo, se ha podido observar una serie de elementos que merecen consideraciones finales. En primer lugar, la situación de la vivienda golpea al darse cuenta de lo precario de la respuesta estatal y la

escasa atención que se tiene al cumplimiento de mandatos legales internacionales de manera histórica. En este respecto, el surgimiento de una iniciativa como la que motiva esta investigación hace completo sentido y trata de hacerse cargo de esta realidad, al menos en parte, desde una nueva perspectiva.

Sin embargo, en la configuración de este beneficio para los más desposeídos lo que se deja de ver son los reales ganadores de una iniciativa de estas características. Así, los deudores se presentan como verdadero objeto de regulación en este proyecto, aun cuando la motivación haya sido beneficiar a quienes obtienen su vivienda a través, o con la ayuda, de programas de provisión estatal.

De esta manera, al enmarcarse la modificación legal en la ampliación del catálogo de bienes que no pueden ser objeto de embargo, lo que se obtiene finalmente es la sustracción del mercado de los colaterales a un elemento que en la inmensa mayoría de los casos constituye sino el único bien, el de mayor valor del deudor.

Así las cosas, una vez circunscrita correctamente la modificación como un intento por potenciar la posición de los deudores más pobres frente a las instituciones financieras, es que se pueden observar de manera más clara los reales efectos de una iniciativa de estas características. En todo caso, no por lo aquello deja de ser una modificación trascendental en

materia de vivienda, pero el impacto que puede esperarse en la configuración de las nuevas relaciones crediticias es ciertamente relevante.

En este contexto, al preguntarse sobre si la posibilidad de endeudarse es beneficiosa en si misma, o si puede traer consigo un mayor valor no solo para aquel que incurre en el endeudamiento, sino que para la sociedad asomó como necesario estudiar el impacto de esta modificación en el emprendimiento y los emprendedores.

Cabe señalar a esta altura que es probable que, si el impacto positivo que se observa para los emprendedores no existiera, este autor se inclinaría por el rechazo de la iniciativa desde un punto de vista meramente económico. Pero la lógica económica no logra manifestare completamente, toda vez que, aun observándose un aumento en los precios de los créditos por el aumento del riesgo, y un recorte en la provisión de los mismos, se nota un aumento en el emprendimiento, lo que termina siendo sumamente llamativo, toda vez que con un mayor precio sería esperable que el consumo del bien sea menor. Aun así, en este caso se observa un aumento en la actividad que se teme pueda afectarse por falta de acceso a financiamiento.

Ahora bien, es aquí donde surgen las posiciones encontradas, toda vez que se trata de influir la balanza de poder negociador en la toma de créditos, ya no solo de proteger viviendas entregadas por el Estado. La nula negociación posible en cuanto al acceso al crédito hoy en día hace que

una modificación como la propuesta resulta disruptiva y llamativa para el emprendimiento.

Basta tan solo mirar las cifras ya señaladas para ver que el principal motivo por el cual se rechaza las solicitudes de financiamiento para emprendedores es la falta de garantías. Es precisamente este ámbito de la negociación el que sería remecido con esta modificación. En este respecto, se apuntó al potencial de crecimiento que tiene esta área de la economía, al indicar que cerca del 50% de los encuestados en la GEM espera comenzar un emprendimiento en los próximos tres años.

Lo anterior no puede sino hacer que la pregunta radique sobre el verdadero beneficio que puede esperarse que esto produzca. Así, se observó que los beneficios son variados, pero, por sobre todo, llama la atención que es una línea de desarrollo profesional deseable por los chilenos, por lo que su potenciación se hace aún más necesaria.

Igualmente, se apuntaron todas las desventajas que trae consigo sustraer del mercado del crédito a la vivienda, desde las consideraciones puramente jurídicas como aquellas que apuntan a la precarización en la calificación de riesgo de los potenciales nuevos deudores. Más aun, se observó que los beneficios de esta modificación pueden incluso ir a parar a sectores más privilegiados, en contra de las aspiraciones iniciales de esta modificación.

El hecho de que con esta modificación sea esperable que más del 50% de las viviendas dejen de ser objeto de embargo en una posible insolvencia resulta ser una situación que llama con potencia la atención, pero no por el trascendental impacto de la misma, dejan sus beneficios de ser deseables y recomendables.

Sin embargo, al observar el universo que actualmente emprende llama la atención la cifra relativa a la gente que, necesitando financiamiento, no lo solicita. Son 800.000 las personas que hoy en día no ven respuesta en los sistemas actuales de acceso al crédito. Son estas mismas personas las que en estimación de esta investigación se pueden ver beneficiadas.

A modo de cierre, es necesario poner en perspectiva de la función social de la propiedad las consideraciones relativas a la afectación del derecho de propiedad, y en ese orden de ideas, las aprensiones de los grupos más conservadores logran disiparse en cierto grado, en cuanto se entienda que hoy en día ya existen límites a la propiedad, y no por ello los bienes que son objeto de éstos resultan en atentados a la certeza jurídica, cabe entender esta modificación en la misma línea.

Así las cosas, esta modificación legal termina teniendo su mayor impacto en un ámbito completamente distinto al esperado. Desde una revalorización necesaria históricamente para la vivienda como objeto de protección jurídica y elemento esencial en el desarrollo de las personas, la

discusión se traslada al campo frío de los créditos, las deudas, la insolvencia, los embargos y los remates.

Finalmente, y a más de dos años de la presentación del proyecto de ley, se observa complejo el panorama para continuar con su tramitación en las instancias correspondientes, en cuanto los movimientos por lograr su continuación han cesado y la agenda legislativa ha girado sobre temas más resonantes y comprometidos en campañas. Envueltos en otro periodo de campaña y con el frenesí de un fin de gobierno, un proyecto que no cuenta con el patrocinio del poder ejecutivo parece tener escasas posibilidades de ver la luz, más aún cuando sus propios impulsores pueden incluso no ser reelectos.

Ante esto, no queda más que esperar un sorpresivo giro de eventos, uno que sin duda transformaría el escenario crediticio nacional, a la vez que arrojaría una luz de esperanza sobre el interés estatal por hacerse cargo de la vivienda en nuestro país.

## VII. Referencias bibliográficas

1. ACHARYA, V., AMIHUD, Y. y LITOV, L. 2009. Creditor rights and corporate risk-taking. En: Journal of Financial Economics. Reino Unido. Centre for Economic Policy Research.
2. ARELLANO, P y PERALTA, S. 2016. Informe de resultados: acceso a financiamiento. Cuarta encuesta de microemprendimiento. Unidad de Estudios. Ministerio de Economía, fomento y turismo.
3. ARJONA, A.M. y RUBIO, M. 2002. El análisis económico del derecho. En línea. <<https://www.icesi.edu.co/.../2002/5AnaArjonaMauricioRubio.pdf>>.
4. ARMOUR, J. y CUMMING, D. 2008. Bankruptcy law and entrepreneurship. Reino Unido. Oxford University Press.
5. BANCO MUNDIAL. 2012. Draft Report on treatment of Insolvency of Natural persons.
6. BERKOWITZ, J. y WHITE, M. 2004. Bankruptcy and small firms access to credit. En: The RAND Journal of Economics.
7. BERMEJO, N. 2013. Volver a Empezar: Reflexiones sobre la liberalización de deudas. En: PAZ-ARES, C. Derecho mercantil y análisis económico del derecho V. Madrid. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid.
8. CALABRESI, G. 1967. Some thoughts on risk distribution and the law of torts.
9. COASE, R. 1960. The problem of social cost.
10. CÓDIGO CIVIL. Chile.
11. CÓDIGO PENAL. Chile.
12. CORFO. Cuenta pública 2016.

13. CHOMSISENGPHET, S. y ELUL, R. 2006, Bankruptcy exemptions, credit history and mortgage market. En: Journal of urban economics.
14. COMISIÓN EUROPEA. 2012. Flash eurobarometer n° 354. Entrepreneurship in the EU and beyond.
15. COOTER, R. y ULEN, T. 2000. Introduction to Law and economics. 3ra ed. Estados Unidos, Addison Wesley Longman.
16. CUENA, M. 2014. Sobreendeudamiento privado como causa de la crisis financiera y su necesario enfoque multidisciplinar. En: Préstamo responsable y ficheros de solvencia. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.
17. CUENA, M. 2015. Mecanismos de protección del Patrimonio Familiar: inembargabilidad y patrimonio separado. Madrid. Revista de Derecho Concursal y paraconcursal. Universidad Complutense de Madrid.
18. DE SOTO, H. 2000. The Mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. New York. Basic Books.
19. DIVISIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL. MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2016. Informe De Resultados: El Microempresario en Chile. Cuarta Encuesta De Microempresariado 2015. Chile.
20. EVANS, T. y LEWIS, P.B. 2008. An empirical economic analysis of the 2005 bankruptcy reforms. The John Marshall Institutional Repository 24.
21. FAN, W. y WHITE, M. 2002. Personal Bankruptcy and the level of entrepreneurial activity. Massachusetts. National Bureau of Economic Research.
22. FIELDS, E. y TORERO, M. 2006. Do property titles increase credit Access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. En línea: <<http://scholar.harvard.edu/files/field/files/fieldtorerocs.pdf>>.
23. GALIANI, S. y SCHARGRODSKY, E. 2010. Property rights for the poor: effects of land titling. En: Journal of Public Economics.
24. GEARGAKOPOULOS, N.L. 2001. Bankruptcy law for productivity, Indiana. Indiana University.

25. GEBHARDT, G. 2013. Does relationship specific investment depend on asset ownership? Evidence from a natural experiment in the housing market. En: Journal of the European Economic Association.
26. GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. REPORTE NACIONAL DE CHILE 2015. 2015. Universidad del desarrollo. Primera edición. Chile.
27. GROPP, R., SCHOLZ, J.K. y WHITE, M. 1997. Personal bankruptcy and credit supply and demand. En: The Quarterly Journal of economics.
28. HARRIS, S. 1982. A Reply to Theodore Eisenberg's "Bankruptcy Law in Perspective. En: UCLA L. Rev.
29. HIDALGO, R. 2007. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. En: Revista Eure. Vol. XXXIII (98)
30. Informe de la comisión de vivienda, desarrollo urbano y bienes nacionales recaído en el proyecto de ley que modifica el código de procedimiento civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales. 2015.
31. KAST, M. 1979. "El uso del suelo de las ciudades". En: Revista AUCA (37).  
En: DE MATTOS, C, DUCCI, M.E., RODRIGUEZ, A y YAÑEZ, G. 2004. Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? SUR corporación de Estudios Sociales y Educación e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
32. LIBERTAD Y DESARROLLO. 2015. Inembargabilidad de viviendas sociales: limitando el acceso al financiamiento.
33. LIN, E. y WHITE, M. 2001. Bankruptcy and the market for mortgage and home improvement loans. Michigan. The Social Science Research Network Electronic Paper Collection.
34. LORENZO-REGO, I. 2011. Derecho a la vivienda y bienes inembargables. En: International Journal of Land law and Agricultural science. Universitat Rovira i Virgili.
35. McCINTYRE, L.J. 1989. A sociological perspective on bankruptcy. En: Indiana Law Journal.
36. MERCURO, N. y MEDEMA, S. 1997. Economics and the law. From Posner to post-modernism. En: Revista Precedente. 2002.

37. NIEMI-KIESILAINEN, J. 1999. Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem. York. Osgoode All Law Journal.
38. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Diciembre 1948.
39. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1951. Convención sobre el estatuto de los refugiados. Julio 1951.
40. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1959. Declaración de los derechos del niño.
41. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1965. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Diciembre 1965.
42. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1966. Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Diciembre 1966.
43. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1969. Sobre el progreso y el desarrollo en lo social. Diciembre 1969.
44. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1979. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Septiembre 1979.
45. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1989. Convención sobre los derechos de niño. Septiembre 1989.
46. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 1990. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Diciembre 1990.
47. PARKER, S. 2005. The economics of entrepreneurship. What we know and what we don't. Reino Unido. Now Publishers.
48. POSNER, R. 1992. Economic Analysis of Law. 4ta ed. Estados Unidos. Little, Brown and Company.
49. POSNER, R. 1998. El Análisis económico del derecho. México. Fondo de la cultura económica.
50. The Political economy of property exemption laws. 2001. Por POSNER, E. "et al". Chicago. U Chicago Law & Economics.

51. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [en línea]
52. SABATINI, F. y TREBILCOCK, M.P. 2014. Desigualdades, clasismo y mercados de suelo. En: Mesas Hurtadianas “Exclusión Socio Espacial en Chile”. Agosto. Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
53. SBIF. 2013. Unidad de Desarrollo de Mercados, Departamento de Productos Financieros e Industria Bancaria. Financiamiento bancario de viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional.
54. SBIF. 2015. Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Código de Procedimiento Civil, con el objeto de declarar inembargables las viviendas sociales.
55. SENENT, S. 2012. Discharge y sobreendeudamiento de particulares en el ámbito del derecho norteamericano y español. Madrid. Universidad Complutense.
56. SULLIVAN, J.D., ROFERS, J. y BETTCHER, K.E 2007. The importance of property rights to development. SAIS Review. XXVII (2).
57. UNIDAD DE ESTUDIOS. MINISTERIOS DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2016. Informe de Resultados: Acceso a financiamiento. Cuarta encuesta de Microemprendimiento. Chile.
58. VARAS, J.A. 2003. Limitaciones a la propiedad: una perspectiva civil. En: La constitucionalización del derecho chileno. Chile. Editorial Jurídica de Chile.
59. WESTON, J.F. 1977. Some economic fundamentals for an analysis of Bankruptcy. En: Law and contemporary problems.
60. WHITE, M. 2011. Corporate and personal bankruptcy law. Massachusetts. National Bureau of Economic Research.