

## EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN<sup>1</sup>

OBSERVATORIO DE LA RECONSTRUCCIÓN (U. DE CHILE) – ONG SURMAULE  
PROYECTO CIUDADANÍA Y TERRITORIO

### I. EVALUACIÓN DE ASPECTOS GENERALES

1. **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU NIVEL MÁS BAJO:** El modelo de reconstrucción ha concebido la participación como la posibilidad de elegir entre diversas alternativas habitacionales. Más allá de esta dimensión, que en muchos casos no se cumplió, no han existido espacios para poner en el centro del proceso a las propias comunidades como protagonistas. La participación se ha desarrollado en su nivel más básico de la información y consulta, lejos de la definición colectiva de problemas y soluciones que las comunidades y las organizaciones ciudadanas aporten de manera sustantiva en las decisiones relevantes del proceso de reconstrucción<sup>2</sup>. Se releva especialmente la falta de implementación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
2. **EFFECTOS SOCIO URBANOS NEGATIVOS:** El modelo ha profundizado los procesos de segregación socio urbana y pérdida de tejido social que la política habitacional y urbana tradicional venía produciendo
3. **NEGACIÓN DE LA REALIDAD RURAL:** El modelo no ha considerado la realidad rural de las regiones afectados, y ha mantenido una política habitacional que tiende a la concentración de la población en los sectores urbanos y la precarización de la vida en el campo
4. **DESARTICULACIÓN DE LOS NIVELES DEL PLAN DE RECONSTRUCCIÓN:** Los tres niveles consignados en el plan nacional de reconstrucción (reconstrucción de viviendas, barrio y planificación de ciudades) han actuado de manera completamente desarticulada. Se evidencia que el nivel barrio solo se ha concentrado en las aldeas y condominios sociales que no representan más del 10% del total de damnificados. El programa de Recuperación de Barrios (Quiero mi Barrio) no se ha utilizado durante el pos terremoto.
5. **DESCONCENTRACIÓN Y NO DESCENTRALIZACIÓN:** La reconstrucción ha desconcentrado responsabilidades en el nivel regional y local sin otorgar mayores recursos, atribuciones y capacidades. No ha existido un proceso de fortalecimiento de los niveles sub nacionales ni descentralización en el sentido de vincular atribuciones de planificación y ejecución presupuestaria. El rol del sector privado ha sido mucho más potenciado que el del estado a nivel regional y local.

---

<sup>1</sup> Esta evaluación contrasta los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Reconstrucción y los resultados de los Informes pos terremoto elaborados por ONG Surmaule y el Observatorio de la Reconstrucción (U. de Chile), en el marco del proyecto Ciudadanía y Territorio apoyado por la Unión Europea.

<sup>2</sup> Informe INDH Reconstrucción Post Terremoto en Chile. Periodo junio 2010 al 31 de diciembre del 2011. Octubre de 2013

6. **VISIÓN URBANA CONTRADICTORIA:** El Plan de Reconstrucción y sus reformulaciones, no recoge ninguno de los aspectos criticados y/o propuestos en la nueva “Política de Desarrollo Urbano” impulsada por el gobierno<sup>3</sup>. Así, se evidencia una contradicción entre la visión que se quiere proponer en temas urbanos, y la manera cómo se condujo el proceso de reconstrucción. Esto lo pondría al final, ya que esta política fue fruto del dialogo posterior al plan de reconstrucción

## II. EVALUACIÓN DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN

OBJETIVOS PLANTEADOS POR EL PLAN DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL	EVALUACIÓN DE ACUERDO A LOS INFORMES TERRITORIALES POS TERREMOTO
Reconstrucción del tejido social y urbano devastado por el terremoto	<p>El modelo de reconstrucción intensificó los procesos de segregación urbana y territorial al propiciar la salida de los pobres de zonas de mayor valor inmobiliario y su relocalización en sectores más periféricos.</p> <p>El 87% de subsidios de reconstrucción asignados en las ciudades intermedias y metropolitanas son subsidios de adquisición de viviendas, lo que implica relocalización de las familias. Esta relocalización implica también la pérdida de tejido social y los vínculos vecinales.</p>
Valorización de la relación de las comunidades con la tierra y protección de su sentido de pertenencia	<p>El modelo de reconstrucción propició en los sectores rurales la migración rural – urbana. El 84% de los subsidios de construcción son para la adquisición de viviendas, lo que implica necesariamente relocalización y en general traslado a sectores urbanos donde el mercado puede rentabilizar la inversión.</p> <p>Se suma a lo anterior la inexistencia del nivel barrio en el modelo de reconstrucción y la ausencia de programas y planes específicos para la ruralidad.</p>
Protección de la identidad y patrimonio arquitectónico de las comunidades <sup>4</sup>	<p>No existió una institucionalidad estatal capaz de liderar el proceso de recuperación y protección del patrimonio.</p> <p>No se definieron programas pertinentes dirigidas a la recuperación del patrimonio, se actuó, en cambio, haciendo modificaciones parciales a los instrumentos existentes</p> <p>Se observan fenómenos muy cercanos a lo que se denomina Gentrificación<sup>5</sup>, el cual ha traído consigo graves daños en el patrimonio de las ciudades, ya que se da principalmente en barrios antiguos, que producto del deterioro y el abandono han sido renovados y transformados, que rompe las características identitarias propias del lugar, amenazando su condición patrimonial y el tejido social que habita en este.</p>

<sup>3</sup>La política de Desarrollo Urbano releva cuestiones como la integración social, el resguardo del patrimonio, la ampliación del rol del Estado, la descentralización de las decisiones, la incorporación de la ciudadanía. Todos estos aspectos son identificados a la vez como déficit de las políticas actuales.

<sup>4</sup> No existe un catastro o registro único de los bienes considerados patrimonio a lo largo del país, lo que dificulta la protección del mismo así como la toma de decisiones al respecto.

<sup>5</sup> Proceso urbano que se entiende como un cambio en la población de usuarios de un área determinada por nuevos usuarios con un nivel socio económico más alto que los usuarios anteriores, acompañado de un cambio asociado al entorno construido. Fuente: Zapata Liempi, Pablo (2011), *Gentrificación en Santiago de Chile*, Seminario de Investigación. Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Arquitectura.

<p>Fortalecimiento de las instituciones locales y regionales y descentralización</p>	<p>Al no definir institucionalidad ad-hoc (centralizada y/o descentralizada), el modelo de reconstrucción presionó a la precaria institucionalidad regional y local. Hablamos de procesos de desconcentración más que de descentralización, puesto que no implicaron más recursos, ni más atribuciones, ni nuevas capacidades técnicas. La lógica de descentralización del diseño del Gobierno se funda en la transferencia de funciones a estructuras sectoriales (Ministerios) y a estructuras territoriales aunque dependientes del gobierno central. Estas inconsistencias son reconocidas por los actores locales a un año de iniciado el proceso y con cierta independencia del posicionamiento político del municipio.</p> <p>En este proceso las municipalidades más pequeñas, en generales rurales, fueron las menos habilitadas para asumir un rol importante en el proceso, quedando en una situación asimétrica respecto al mercado de la reconstrucción y los privados que actuaron en el territorio.</p> <p>Entre las debilidades que se detectan en este sentido están: Falta de apoyo técnico y bajas capacidades institucionales; descoordinación entre los diferentes niveles de mando del proceso, ausencia de información en cuadros técnicos comunales y bypass a los municipios; excesivo centralismo que contribuye una mayor lentitud del proceso<sup>6</sup>.</p>
<p>Empoderamiento de las comunidades como propietarias y corresponsables de su propio plan de reconstrucción</p>	<p>Siendo inexistente la escala barrio en el modelo de reconstrucción, el proceso se ha centrado en soluciones individuales para problemas individuales. El estado no ha otorgado a la comunidad, ni a sus organizaciones, un rol relevante en la reconstrucción de viviendas. La participación ciudadana es entendida por el Plan de Reconstrucción como la posibilidad de “elegir” la vivienda.</p> <p>Pese a lo anterior, los ciudadanos se han articulado para defender derechos o ser contraparte de un proceso que no tiene interés en lo colectivo.</p> <p>A nivel de planes de reconstrucción, los procesos de participación han sido muy dispares y han quedado básicamente a criterio del ejecutor o financiador (en algunos casos un gran grupo económico). En todos los casos estos procesos han tenido una duración muy breve lo que también ha dificultado la participación de la comunidad. Finalmente, al ser los Planes Maestros de naturaleza no vinculante, en los casos donde se ha producido participación, nada asegura que ella será incidente en las decisiones que se tomarán finalmente en el territorio.</p>
<p>Propiciar la reconstrucción de vivienda en el mismo sitio donde se encontraban las viviendas que fueron destruidas.</p> <p>Evitar la erradicación en los sectores rurales</p>	<p>La lógica preponderante en el proceso de reconstrucción de viviendas ha sido la relocalización y no la radicación de las familias en los mismos lugares en que vivían antes del terremoto. Más del 80% de los subsidios asignados son para la adquisición de viviendas. No más del 15% de los damnificados podrán mantener la localización que tenían pre terremoto. Esto implica uno de los mayores procesos de migración centro – periferia y campo – ciudad que se ha producido luego de un fenómeno natural en Chile.</p> <p>La propuesta inicial de mantener la localización de las familias comenzó a ser criticada por uno de los actores con mayores influencias en la política habitacional chilena, la Cámara Chilena de la Construcción, la cual abogaba por un proceso de reconstrucción en la línea de la producción masiva y deslocalizada. Al mismo tiempo los autores</p>

<sup>6</sup> Mella, Marcelo. Efectos sociales del terremoto en Chile y gestión política de la reconstrucción durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). Julio de 2012.

	<p>explican que la reconstrucción en sitio propio es contradictoria con los intereses de las empresas constructoras, que operan con proyectos de gran número de unidades, lo que requiere que sean en sitio nuevo<sup>7</sup>.</p> <p>En la zona costera, la relocalización de viviendas a partir del establecimiento de áreas de riesgo, ha implicado la construcción de viviendas en nuevas áreas urbanizables. Estas áreas en muchos casos cuentan con limitada accesibilidad, y en otros, implica profundizar procesos de segregación socio espaciales.</p>
<p>Favorecer la competencia para promover la calidad de la oferta de soluciones</p>	<p>El proceso de reconstrucción de viviendas se ha realizado en el marco de la misma política habitacional pre terremoto. Esta política tiende a la masividad y a la estandarización de las soluciones, al mismo tiempo que se concentra habitualmente en grandes empresas constructoras que contralan buena parte del mercado regional y nacional. Pos terremoto esta realidad se ha mantenido. La mayor cantidad de oferta de vivienda nueva se concentra en la periferia de las ciudades, sin mayor innovación en su diseño ni variabilidad en su metraje. Estos nuevos conjuntos, al mismo tiempo, superan en general las 300 400 unidades.</p> <p>El sector rural ha sufrido en forma aguda la dependencia del modelo de reconstrucción de la iniciativa privada, que se expresa fundamentalmente a través del actuar de EGIS y constructoras. Aquí la reconstrucción ha avanzado más lentamente, debido a que la distancia y la dispersión de los damnificados hacen poco rentable para las empresas emprender proyectos de reconstrucción, sobre todo si la demanda se refiere a la reparación de viviendas o a la reconstrucción en sitio propio.</p> <p>El subsidio de autoconstrucción, destinado a facilitar las soluciones en sectores rurales donde el mercado no presentaba mayor interés, tiene a septiembre de 2013 solo 381 obras terminadas.</p>

### III. EVALUACIÓN DE ACUERDO A LOS COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN

<p>Reconstrucción de viviendas</p>	<p>Cobertura total de Plan Nacional de Reconstrucción sobre el total de viviendas dañadas (recuperables e irreuperables según ONEMI): 58,8%          Avance en reposición de viviendas irreuperables: 71,1%          Porcentaje de subsidios de reconstrucción en sitio propio: 13,5%          Porcentaje de subsidios de adquisición: 86,5%</p>
<p>Barrios (Aldeas y Condominios)</p>	<p>Cobertura del programa sobre el total de damnificados hábiles de subsidio con vivienda irreuperable: 9,2%</p>
<p>Planes Maestros</p>	<p>De los 371 proyectos formulados en los planes de reconstrucción territorial a julio 2013 se han ejecutado 99, lo que corresponde al 26,6%. Por ejemplo, en el área costa de la Región del Bío Bío fuertemente afectada por el tsunami, de los 289 proyectos formulados al amparo de los PRBC18, sólo se han ejecutado 18.</p>

<sup>7</sup> Alfredo y Paula Rodríguez, 2011: 208,209