

## Minuta de evaluación proceso de reconstrucción, Septiembre 2013

Compilación: ONG Surmaule

Colaboradores:

Equipo de trabajo CyT, SEDEJ – Biobío Proyecta - HPH Chile – MNRJ – Red Construyamos

Esta minuta pretende entregar una visión general y sintética sobre algunos de los aspectos que consideramos más críticos del proceso de reconstrucción.

Consideramos este documento un aporte a la discusión de los puntos señalados que contribuya a valorar lo positivo, corregir las insuficiencias del proceso y desarrollar aprendizajes para la gestión de futuros desastres.

Ámbito	Característica principal	Problemas/deficiencias	Casos/ejemplos/datos <sup>1</sup>
Institucionalidad	No se constituyó una institucionalidad ad-hoc para planificar, coordinar y ejecutar el trabajo de reconstrucción Si bien se implementaron acciones específicas como el unidad de reconstrucción en el MINVU, los liderazgos fueron inestables dentro del mismo Estado. Cambios en las seremis, etc.	No se produjeron aprendizajes institucionales respecto del rol del Estado y las políticas públicas como sí ocurrió en terremotos anteriores. La mayoría de las acciones se normaron mediante decretos con fuerza de ley, excluyendo así el proceso de la discusión política y pública.	Las reconstrucciones post terremoto en Chile ha sido históricamente una oportunidad de aprendizaje institucional: así ha ocurrido luego de desastres naturales “emblemáticos” como los sismos de 1939, 1969 y 1985 (Reconstruye, 2012). Otro ejemplo concreto de ello es la creación de la CORFO post terremoto de Valdivia.
		Se perdió la oportunidad de construir capacidades a nivel local y regional para la regeneración urbana y la implementación de los nuevos programas (Comerio, 2012)	Los municipios han tenido una participación débil en los procesos pos terremoto y lo mismo sucede a nivel de los gobiernos regionales.

<sup>1</sup> Más información sobre los casos estará disponible en la página <http://www.cyto.cl/>

		No se desarrollaron políticas con enfoques territoriales que reconozcan la multi dimensionalidad del daño. La única dimensión que se considera es la de la vivienda, considerada individualmente. (CEUT - Surmaule, 2012) <sup>2</sup>	Un ejemplo de ello es que la reconstrucción de barrios y zonas patrimoniales ha sido muy desigual en distintos lugares. En Chanco y Curepto, por ejemplo, se demolió una parte importante de los cascos urbanos, cosa distinta ha sucedido en Vichuquén. Al mismo tiempo esto se evidencia en la ausencia de programas de salud mental, fomento a las economías locales y la incorporación de enfoques como género, derechos humanos y participación.
<b>Políticas Públicas utilizadas</b>	Se mantuvo un sistema en el que la gestión y construcción de los proyectos habitacionales está externalizada y en el que la cantidad y calidad de la oferta está en gran medida regulada por el mercado.	Esto implica que el Estado consigna el éxito de su gestión en una asignación de subsidios a la demanda, pero no es capaz de asegurar que esa asignación implique que efectivamente se satisfaga la necesidad que justifica el gasto público (Reconstruye, 2012)	No existe otra evaluación del proceso por parte del gobierno que la cantidad de subsidios asignados, iniciados o ejecutados. La pertinencia, calidad de lo construido, efectos sociales y urbanos, son dimensiones completamente ausentes. Al concentrarse en los 'números', se invisibilizaan fenómenos como los de Talca, donde existen más subsidios asignados que damnificados reconocidos, pero la mayor parte de los damnificados no lo utilizaron (Surmaule . CEUT, 2013) En el caso de Villa Portales, en Santiago, las soluciones solo se esperan para 2015, dado que los trabajos son sumamente lentos.
		La ejecución de la reconstrucción pierde su condición de problema público y pasa tener el carácter de una relación entre privados, donde existe una notoria diferencia de poder entre los agentes del mercado (incluyendo las EGIS) y los ciudadanos (SUR -	La directora de SERVIU de la región del Maule, al referirse del caso de un conflicto grave entre la comunidad y la empresa que realiza reparaciones patrimoniales en Villa Alegre, se limita a indicar que el problema es 'entre privados' y que SERVIU no tiene un rol en las diferencias existentes.  En Llico, el SERVIU, no ha supervisado a la

<sup>2</sup> El patrimonio en Chile no cuenta con una institucionalidad para su gestión y conservación. El proceso de reconstrucción en zonas patrimoniales ha sido por tanto fragmentario, ocupándose el MINVU de la reconstrucción de viviendas en Zonas de Conservación Histórica y Zonas de Interés Patrimonial, el Consejo de Monumentos Nacionales de las Zonas Típicas y los Monumentos Históricos, y el MOP de algunos edificios públicos de interés patrimonial. Los municipios en cambio, se han encargado más de demoler que de conservar el patrimonio local.

Surmaule, 2011)	empresa en forma correcta y apegada a derecho, solo ha considerado los flujos presupuestarios de los privados para avalar una reconstrucción paralizada por la Dirección de Obras del Municipio de Arauco.
No se consideran programas que garanticen el involucramiento activo de los damnificados, como podría haber sido el programa Quiero Mi Barrio (Reconstruye, 2012)	Pese a tener un instrumento capaz de articular la demanda de un sector con la oferta pública, el Programa Quiero del MINVU que ha intervenido entre 2011 y 2013 más de 100 barrios, no ha se ha focalizado ni utilizado como metodología de trabajo en los barrios afectados por el terremoto
La definición del tipo de solución y su localización queda en gran medida en manos del mercado y sus intereses (SUR-Surmaule, 2011)	En Talca los conjuntos de vivienda pos terremoto están ubicados en zonas periféricas de la ciudad, ver <a href="http://elci.sitiosur.cl/?p=16372">http://elci.sitiosur.cl/?p=16372</a>  Lo mismo ha ocurrido en Concepción, donde el desplazamiento ha sido a sectores periféricos, como Palomares y Nonguén en las afueras del gran Concepción.
Al no tener la oferta pública pertinencia con los problemas ocasionados por el terremoto, muchas familias optaron por no utilizar los programas del Estado	Talca, el 70% de las familias afectadas por el terremoto en el centro histórico, no utilizaron subsidios públicos. Particularmente poco pertinente resultó el subsidio de reparación, que con UF50 permitía devolver una parte tan pequeña de la habitabilidad de las viviendas, que muchos optaron por no postular.  En Villa Futuro, de la comuna de Chiguayante en la provincia de Concepción aún existen 15 familias que no han firmado la salida extrajudicial propuesta. Siguen buscando una solución que respete el territorio y la historia comunitaria.

		Debido a la falta de institucionalidad del patrimonio, los programas de reconstrucción en zonas patrimoniales, ha sido también fragmentada. Diversos son los programas impulsados, con alcance distinto <sup>3</sup>	Casos emblemáticos son Chanco y Villa Alegre en la región del Maule.
<b>Planificación</b>	Los planes de reconstrucción se realizaron por medio de acciones voluntarias de empresas bajo modalidad de responsabilidad social empresarial y de carácter indicativo. No son vinculantes ni tampoco tienen presupuesto propio. No obstante, permitió desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial para áreas no urbanas. Esto debería tener una continuidad.	Los Planes no fueron liderados por instituciones legítimas y representativas. La participación de las administraciones locales ha sido marginal y la de la ciudadanía ha quedado a la voluntad de los grupos económicos y técnicos que han desarrollado los procesos,	En el caso de Talca, pese a que un consorcio regional propuesto un plan y el concejo municipal lo aprobó, el Plan de Reconstrucción lo terminó realizando el grupo Hurtado Vicuña. En Constitución fue la Forestal Aurco y Constitución del grupo Angelini.  En Llico, la distancia es tal, que llevó al gobierno local a paralizar las obras debido a graves errores administrativos y deficiencias graves en la construcción
		Los Planes no tienen relación vinculante con la acción del Estado	El propio gobierno, en la sección Preguntas Frecuentes referidas a su Plan Nacional de Reconstrucción (13 de agosto de 2010, MINVU 2010d), define estos planes como “ejercicios de carácter no vinculante: el Plan Maestro no existe en los instrumentos de Planificación Territorial, se entiende como un ejercicio técnico prospectivo”. (Sur - Surmaule, 2011)

<sup>3</sup> Programa Puesta en Valor del Patrimonio (MOP). -Programa de Protección del Patrimonio Familiar en la modalidad Reparación por siniestro de Sismo (MINVU), Fondo Solidario de Vivienda de Reconstrucción, punto I RECONSTRUCCION PATRIMONIAL, Plan de Reconstrucción Chile Unido Reconstruye Mejor (MINVU), Programa de Reconstrucción Patrimonial (CNCA), Salvemos lo Salvable (CMN).



Los planes de reconstrucción son en general una sumatoria de proyectos de arquitectura orientadas a la modernización urbana y no tienen pertinencia con los daños en vivienda y barrio. Existe una relación muy débil entre los Planes de Reconstrucción y la operación de los programas de reconstrucción financiados por el Ministerio de Vivienda.

El PRES Talca, por ejemplo, definió grandes “proyectos urbanos detonantes” (un nuevo eje vial norte-sur, una estación intermodal y una zona de parques en la ribera del río Claro) y aportó orientaciones para el modo en que debía gestionarse la recuperación de edificios públicos, como el Mercado Central y las Escuelas concentradas. Dichas pautas se centraron en la idea de “otorgarle una marca a la ciudad (...) generar un ‘branding’ urbano para Talca, anclado en actividades que la diferencien” (MINVU, 2010:93). (Sur - Surmaule, 2013)

<p><b>Participación ciudadana</b></p>	<p>No ha existido obligatoriedad de la participación ciudadana en los procesos de reconstrucción, ni tampoco marcos vinculantes para aquellas instancias que sí se realicen en forma voluntaria.</p>	<p>Los procesos de participación no tienen consecuencias prácticas, o generar falsas expectativas. No se estableció diálogo entre el gobierno, la Sociedad Civil y los damnificados (en todas sus dimensiones: viviendas, comercio, trabajo, salud, educación, etc.)</p>	<p>Al respecto, cabe mencionar que una de las críticas que los especialistas han hecho al modelo de reconstrucción chileno es la ausencia de espacios para la participación ciudadana y de diálogo Estado-Sociedad Civil (Rodríguez y Rodríguez, 2011:119). Pese a que los ciudadanos entregaron diversas propuestas durante el proceso de reconstrucción<sup>13</sup>, ninguna de ellas fue respondida, ni por el gobierno comunal, ni por el regional ni el central. En un contexto de apertura al diálogo se hubiera producido un proceso intenso de negociación y articulación Estado-Sociedad Civil<sup>4</sup>. En el caso de Llico, pese a tener al SERVIU como EGIS, los damnificados han visto disminuidas su capacidad para negociar y denunciar situaciones irregulares.</p> <p>Por otro lado tenemos la negativa constante de participar en instancias de dialogo con los damnificados en conversatorios, seminarios o actividades comunicacionales que apuntaban a la generación de prouestas y discusión crítica de un proceso que dejó a un lado la voz popular<sup>5</sup>.</p>
---------------------------------------	--	--	---

<sup>4</sup> Agenda Ciudadana de la Reconstrucción (mayo de 2010), Propuesta del Cabildo Ciudadano (octubre de 2010), Agenda por la Reconstrucción Justa (marzo de 2011), Agenda de las Mujeres por una Reconstrucción con Equidad (diciembre de 2011). (Sur - Surmaule, 2013)

<sup>5</sup> (Seminario de Buenas Prácticas post catastrofe del 27/04/2012 , Seminario de Bordes Costeros el Derecho a Habitar 27/07/2013, ambos en Concepción. Por nombrar algunos importantes)

		<p>En el caso de la vivienda, la relación con la comunidad fue delegada a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), las cuales ejecutan los servicios externalizados por el Estado. Su calidad de prestadores de servicios indirectos, financiados con subsidios a la demanda, implica una dificultad para la participación ciudadana puesto que el interlocutor de los damnificados carece de responsabilidad política o ejecutiva, más allá de la conveniencia o no de generar proyectos según cuántas ganancias generan. Esto se agudiza aún más cuando la EGIS es el mismo SERVIU, disminuyendo la capacidad de establecer canales de comunicación más democráticos.</p>	<p>Existen casos (Llico, Tumbes, Dichato), donde quien ha actuado como EGIS ha sido el propio SERVIU. Dicha práctica solo ha generado la reducción de presupuesto efectivo para la participación de la comunidad, disolviendo una instancia -medianamente responsable, como las Egis- a un monopolio de la relación Minvu-Constructora-Beneficiarios/as</p>
<b>Información</b>	<p>No existieron estándares mínimos y comunes para la realización de catastros oficiales de daño y damnificados</p> <p>Diversas dificultades para acceder a niveles de transparencia adecuados del proceso. En especial en damnificados que no cuentan con los medios tecnológicos para hacerlo o</p>	<p>No ha existido hasta hoy información fidedigna de la situación de daño en cada comuna. De este modo, no existen parámetros para evaluar la acción del gobierno más que el número de damnificados que logró acreditar su condición.</p> <p>Al no contar con información de daño pos terremoto, tampoco se puede evaluar el nivel de recuperación de habitabilidad de las viviendas reparadas.</p>	<p>En el caso de Talca, el catastro utilizado por el PRES, tiene serias deficiencias, tanto de cobertura, como de cualificación del tipo de daño. Así lo demuestran correcciones hechas a partir de nuevos catastros hechos por organizaciones independientes como por centros de estudio regionales.</p>

	con el conocimiento de este derecho.	Los catastros iniciales fueron desarrollados por equipos inexpertos lo que se tradujo en una calificación ambigua del tipo de daño y en decisiones erróneas respecto al destino de las viviendas.	En los centros históricos de las ciudades y zonas patrimoniales rurales se demolió una gran cantidad de viviendas que estaban en situación reparable, sin un previo diagnóstico llevado a cabo por especialistas.
<b>Evaluación</b>	Dado el tipo de políticas aplicadas, centradas en la externalización de la planificación y la ejecución de soluciones, la evaluación de la gestión pública ha tenido como único principal indicador el número de subsidios asignados.	Por el contrario, la mirada de los expertos ha implicado pasar de metas exclusivamente centradas en construcción de vivienda e infraestructura, a adicionar como prioridades la recuperación de la economía y las formas de vida (Hayashi, 2007).	
		No existen evaluaciones de resultado e impacto de los efectos de las políticas de reconstrucción que den cuenta de de recuperación de los niveles de habitabilidad, redes sociales, patrimonio familiar, economías locales, entre otras.	
<b>Cobertura</b>	Los procesos de definición de la cobertura del apoyo estatal no fueron transparentados adecuadamente y su desarrollo no contó con estándares mínimos que aseguraran la pertinencia de la focalización.	Diferencias muy importantes entre el número total de damnificados y aquellos considerados hábiles de subsidio	Un 23,4% de damnificados inscritos en los registros MINVU fueron considerados no hábiles de subsidios
		Miles de familias no propietarias no fueron calificadas como damnificadas hábiles de subsidio.	Existen 16.000 familias allegadas o arrendatarias que solo por el hecho de habitar en viviendas que quedaron reparables, no tuvieron derecho a subsidio (MINVU, 2012)



		<p>Muchas familias que tenían una segunda vivienda (causal para dejarlas fuera del apoyo estatal), vivían del arriendo de la misma y no eran, como se ha dicho, rentistas Estas familias deberían haber tenido un tipo de apoyo distinto, sin embargo, fueron excluidas del proceso.</p>	
		<p>Familias no damnificadas reciben subsidios de reconstrucción con el objetivo de incrementar las cifras de cumplimiento o por acciones fraudulentas de las autoridades</p>	
		<p>Familias propietarias con viviendas dañadas que no calificaron para obtener el subsidio</p>	<p>El 31,7% de las familias que resultaron con sus viviendas dañadas no fueron objeto de subsidio. Esto implica un riesgo de que las condiciones de habitabilidad sigan deteriorándose y finalmente la familia termine perdiendo la vivienda</p>
		<p>En términos de intervenciones estatales, la cobertura debió ser a nivel de ciudad para aquellas localidades que sufrieron mayor daño. A pesar que los Planes intentan hacerlo, en realidad las obras son aquellas priorizadas por los grupos de expertos, las que no necesariamente responden a las necesidades de la comunidad.</p>	

<b>Avance</b>	Las cifras de avance difundidas oficialmente no contemplan solo las obras terminadas, sino también las iniciadas y funciona como un agregado donde se mezclan subsidios de reparación, construcción y compra de viviendas.	El porcentaje de resolución (obras terminadas) es de 74,6%, que baja a 56% si consideramos la totalidad de los damnificados inscritos en MINVU.	
		El porcentaje de avance en reposición de viviendas es de 57,2% y baja a 44,9% considerando el total de damnificados. El porcentaje de resolución en reparación es el más alto, un 92%, pese a que baja a un 66,5 si consideramos a los damnificados que fueron excluidos del beneficio	
		Al existir al menos 100.000 subsidios de compra de vivienda nueva o usada, la cifra de avance está mostrando, finalmente, la entrega de un subsidio y no la solución definitiva concretada	
<b>Calidad y resolutivez de las soluciones</b>	La utilización de políticas centradas en el mercado inmobiliario, junto con la reducción del rol del Estado a la entrega del voucher (subsidio), han hecho que la calidad de los construido o reparado no sea evaluado ni considerado un tema relevante.	Respecto al tema de reparaciones es importante insistir en que no está asegurada la calidad de las obras, dado que el subsidio alcanzó en la mayoría de los casos solo UF50 y los daños en las viviendas de adobe (urbano y rural) con daños mayores y menores fueron cerca de 135.000 (ONEMI, CASEN, 2006).	<p>Un ejemplo de esto lo vemos en Talca. En esta ciudad se registraron 3167 viviendas recuperables (entre hábiles y no hábiles de recibir un subsidio). Se asignaron 3.584 subsidios de reparación, sin embargo, un estudio realizado por Surmaule, SUR Corporación y la UCM, muestra que el 70% de los damnificados con viviendas recuperables del centro histórico del Talca no utilizaron subsidio, dato que se refrenda en el mapa de localización de subsidios que el MINVU publicó en su página web, donde marcamos en un círculo la zóna dañada.</p> <p>Pero incluso, allí donde se destinaron mayores recursos, dada la debilidad en la inspección técnica por parte del Ministerio, la calidad de lo</p>

			construido es baja, tal como ocurre en Villa Olímpica.
		<p>Se han detectado numerosos problemas en la calidad de los construido e irregularidades en los procesos de recepción de las viviendas</p> <p>Problemas Graves existen en los terrenos donde se ha construido, que se pueden observar en dificultades inmediatas en la urbanización de las nuevas poblaciones</p> <p>En zonas patrimoniales, muchas de las viviendas han sido reconstruidas no respetando las técnicas de construcción tradicionales (adobe especialmente), dado que éstas están ausentes en las actuales normativas que regulan la construcción en Chile (OGUC, NCh433, etc.). En la práctica lo que sucede, es que los procesos de reconstrucción quedan en manos de las grandes industrias de materiales de construcción, tergiversando toda la identidad territorial de algunas zonas, y así por ejemplo, paisajes rurales donde el adobe era el protagonista, son reemplazados por una arquitectura de bloques de cemento, anodina.</p>	Rancagua, Llico, Facha Continua

<b>Efectos socio urbanos y territoriales</b>	Modelo de reconstrucción acentúa en las ciudades tendencias a procesos de segregación, gentrificación y homogenización., acarrea consecuencias en términos de pérdida de redes y capital social (Surmaule, SUR, OR)	Desplazamientos de las familias desde zonas con buenas geografías de oportunidades hacia zonas periféricas. Las propis cifras del MINVU muestran que el proceso de reconstrucción, al contrario de los informes del MINVU, promueve que las familias abandonen sus territorios.	Del total de las familias damnificadas un 47,9% perdieron completamente sus viviendas (140.000), la mitad propietarias y la mitad arrendatarias y llegadas. La mayoría de estas familias vivían en una localización que les proveía de una estructura de oportunidades caracterizada por el acceso servicios, a redes, a trabajos, entre otros.
		Perdida de activos de las familias damnificadas a su localización, sus redes sociales y económicas	
		Creación de nuevos cordones periféricos y engrosamiento de los existentes	Ver Mapa ELCI: <a href="http://elci.sitiosur.cl/?p=16372">http://elci.sitiosur.cl/?p=16372</a>
		Perdida de patrimonio inmaterial y material de las ciudades y pueblos de zonas rurales	Centros históricos de ciudades y zonas rurales afectadas
		Creación de nuevos conjuntos habitacionales sin identidad, homogéneos socio económicamente y sin acceso a bienes urbanos de calidad	Casos de nuevos conjutos habitacionales en ciudades como Rancagua, Talca, Constitución. Casos específicos son los conjuntos 'El Parque' en Rancagua y Talca que construidos por etapas, contemplan, cada uno, conjuntos de 500 viviendas. Ver Mapa ELCI <a href="http://elci.sitiosur.cl/?p=16372">http://elci.sitiosur.cl/?p=16372</a>
		Modelo de reconstrucción reproduce y profundiza las inequidades urbano/rurales	La ruralidad no ha sido considerada por el gobierno como una especificidad socio-territorial a la hora de planificar la reconstrucción, sobre todo en el ámbito de vivienda; las evidentes dificultades que han surgidos en el proceso, han llevado a

		<p>implementar medidas excepcionales cuyo impacto real es necesario investigar.</p>	
		<p>El modelo de reconstrucción de corte neoliberal margina a los sectores rurales, ya que se configuran como inversiones poco atractivas para el agente inmobiliario, quien regula el proceso de reconstrucción; ello, debido a que el estado se desenvuelve como actor subsidiario.</p>	<p>Abandonos de obras en varios sectores rurales  <a href="http://www.24horas.cl/regiones/maule/cronica-reconstruccion-rural-en-tela-de-juicio-543489">http://www.24horas.cl/regiones/maule/cronica-reconstruccion-rural-en-tela-de-juicio-543489</a>  <a href="http://www.24horas.cl/regiones/maule/diversas-opiniones-frente-a-la-reconstruccion-rural-544505">http://www.24horas.cl/regiones/maule/diversas-opiniones-frente-a-la-reconstruccion-rural-544505</a></p>
		<p>El resultado del proceso es una reconstrucción lenta y poco pertinente en zonas rurales, y la consecuente profundización de las inequidades territoriales.</p>	