

# PROPUESTA DEMOCRATICA PARA UNA RECONSTRUCCION JUSTA<sup>1</sup>

## MOVIMIENTO NACIONAL POR UNA RECONSTRUCCIÓN JUSTA

MARZO DE 2011

### A- Demandas Generales

- a) El Estado debe jugar un papel central en los procesos de ordenamiento del territorio y construcción de ciudad. Debe ser él, y no el Mercado, el que conociendo y ordenando la demanda por vivienda e infraestructura, se haga responsable por satisfacerla. Para lo anterior, es fundamental que el Estado sea un efectivo regulador del mercado del suelo, velando por la equidad en la distribución social de los beneficios de su desenvolvimiento.
- b) Es imprescindible que las políticas de vivienda transiten desde la pura solución habitacional hacia la promoción de procesos de construcción y reconstrucción urbana que promuevan la creación de ciudades y localidades más integradas socialmente, más sostenibles y con mayor calidad de vida para sus habitantes.
- c) Es fundamental la participación activa de la comunidad en los procesos de planificación de los territorios y particularmente de la reconstrucción y en la solución de sus problemáticas de vivienda e infraestructura.
- d) Se debe proteger el derecho que los damnificados tienen a los espacios que tradicionalmente han habitado, asegurando el acceso al suelo urbano y a una localización de calidad.
- e) Se debe proteger el patrimonio físico y social existente en barrios y poblaciones afectadas por el terremoto y asegurar el usufructo equitativo y democrático de las oportunidades de renovación urbana que conlleva la reconstrucción

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido elaborado por más de 120 representantes de organizaciones sociales durante el Encuentro Nacional por una Reconstrucción Justa (Talca, 29 y 30 de Enero de 2011), sobre la base de múltiples agendas y documentos construidas por organizaciones ciudadanas de diferentes regiones del país, entre Marzo de 2010 y Enero de 2011, así como de la discusión desarrollada durante encuentros ciudadanos en Cauquenes, Chillán, Santiago y Constitución.

## **B.- PROPUESTAS Y DEMANDAS ESPECIFICAS**

Dado el escenario post terremoto, las propuestas y demandas planteadas más abajo están relacionadas con las urgencias que nos presentan los procesos de reconstrucción en curso, sin embargo, las entendemos como una primera etapa en la transformación de las políticas de vivienda, ciudad y territorio que requiere el país.

### **1. Reforzar la actuación del Estado en la gestión habitacional, mejorar los procesos de fiscalización y control social e incorporar a organizaciones de la comunidad a la operación directa de los subsidios habitacionales**

La situación actual de las empresas de gestión inmobiliaria social, EGIS (D.S. 533) y de los prestadores de asistencia y técnica (PSAT), que fueron creadas para resguardar el buen uso del subsidio y la buena y satisfactoria ejecución de la obra, ha perdido el sentido. Hoy, muchas de estas entidades son solo apéndices de grandes constructoras, lo que hace que los beneficiarios queden sujetos a la oferta que ellos propongan sin posibilidad de participar en ninguna de las fases del desarrollo del proyecto habitacional. Al participar activa y organizadamente, estas comunidades podrán ejercer con mayor intensidad las funciones que les son propias a estas entidades, principalmente estableciendo un control social que transparente el desarrollo y gestión de sus proyectos, propiciando con estos, mejores diseños y localización, lo que será un innegable aporte al desarrollo de la ciudad o los territorios intervenidos.

#### **Proponemos:**

- a) Reforzar la actuación de SERVIU como EGIS estableciendo un protocolo que le obligue, en determinadas condiciones, a participar directamente en los procesos de organización de la demanda y desarrollo de la oferta habitacional.
- b) Incorporar un cupón de capacitación dentro de los subsidios habitacionales que permita, a través de un proceso de licitación pública, que organismos calificados (no EGIS, ni constructoras) capaciten a las familias y comunidades habilitándolos para ejercer un rol fiscalizador de los procesos de implementación de sus subsidios (construcción y reparación).
- c) Modificar la figura de EGIS y PSAT para permitir el acceso a todas las organizaciones sociales que hoy están marginadas y establecer en el Convenio Marco, condiciones que promuevan la participación de la comunidad organizada.

### **2. Creación de una entidad local de gestión del desarrollo urbano – territorial comunal**

Una de las principales dificultades en la aplicación de las políticas de vivienda y que se refleja con mayor intensidad en el post terremoto, es la incapacidad de coordinar y gestionar estas políticas en el nivel local, articulando adecuadamente el nivel central y los sujetos que demandan soluciones.

**Proponemos:**

- a) Estudiar e implementar una nueva figura público/privada que pueda ejercer la función de regular la planificación urbano-territorial, donde la participación de las organizaciones sociales tenga carácter vinculante. Transitoriamente, y mientras que dicha instancia se defina, establecer en el corto plazo mesas comunales con participación de los actores sociales, para informarse y pronunciarse con respecto a las decisiones que se están tomando en torno a la reconstrucción.

**3. Creación de una superintendencia del mercado inmobiliario y un defensor ciudadano para los temas habitacional y conflictos urbanos**

Hoy no existe una entidad que resuelva las controversias surgidas entre diferentes actores, públicos y privados, involucrados en la implementación de las políticas de vivienda. Tampoco existe un órgano con la facultad de fiscalizar el funcionamiento del mercado inmobiliario, tal como existe en otros, como por ejemplo, el financiero

**Proponemos:**

- a) Crear una Superintendencia que establezca contraloría y dirima los problemas que surjan del actuar de cada actor público y privado involucrado en temas concerniente a la implementación de las políticas de vivienda (Ministerio de Vivienda, SERVIU, EGIS, Constructoras e Instituciones financieras).
- b) Creación de un órgano público autónomo que vele por los derechos de las personas en el marco de los procesos de aplicación de las políticas públicas de vivienda y ciudad. En el corto plazo demandamos dar amplias atribuciones al SERNAC para involucrarse en conflictos relacionados con el tema habitacional.

**4. Establecer un poder comprador de suelo y un Protocolo de Operación del mismo.**

Todas las doctrinas urbanísticas sostienen la necesidad de establecer un control del suelo para evitar dos grandes flagelos: i) la expansión indiscriminada y ii) la especulación. Al Estado y a los municipios les corresponde la misión de definir el uso y destino del suelo urbano y hoy pareciera que esto está entregado a los promotores inmobiliarios privados.

La principal dificultad para densificar las zonas centrales de ciudades y pueblos es, sin duda, el mercado del suelo. La liberalización de este mercado y la falta de políticas de suelo han agudizado todos los problemas que las ciudades y territorios y que hoy, con la actuación del mercado de la reconstrucción, está provocando una nueva oleada de segregación urbana y precarización del espacio público.

Los actuales mecanismos legales contemplan, entre otras atribuciones, la posibilidad de que, por ejemplo, el SERVIU pueda adquirir y expropiar terrenos bajo ciertas circunstancias, sin embargo, ha habido falta de voluntad política para el buen uso de estas facultades.

Existe, por otro lado, un stock de terrenos fiscales y municipales sobre los cuales hay un absoluto desconocimiento público y que podrían proveer de soluciones, por ejemplo, para la

construcción de nuevos proyectos habitaciones para familias sin tierra, proyectos de integración o en erradicación de campamentos.

**Proponemos:**

- a) Que se constituya una entidad con amplias facultades para adquirir terrenos y que al igual como sucede con otros mercados, como por ejemplo, con productos agrícolas (COTRIZA en el caso del trigo) o divisas (Banco Central en el caso del dólar), esta acción pueda intervenir y frenar procesos de especulación, en este caso, de tipo inmobiliaria. Al mismo tiempo, demandamos la creación de un protocolo que obligue al Estado, en determinados casos, por ejemplo, en la situación actual post terremoto, a adquirir terrenos, resguardando el derecho a la localización de los damnificados, especialmente de los adultos mayores y discapacitados.
- b) Específicamente, demandamos que el Estado adquiera terrenos hoy para dar solución habitacional de calidad y buena localización a todas las familias damnificadas que vivían en los barrios centrales de ciudades interiores y costeras, y que no son propietarias de terreno y vivienda. Para este caso, demandamos complementariamente, que se establezca un banco de suelos de terrenos fiscales y municipales que tengan como primera prioridad el desarrollo de proyectos habitaciones para estas familias y que esté disponible permanentemente a través de mapas en los portales institucionales correspondientes.

**5. Reparar las condiciones de vida en poblaciones constituidas mayoritariamente por edificios de departamentos.**

La edificación de blocks de departamentos desde los años ochenta fue concebida casi con características de viviendas de emergencia. Al iniciarse los gobiernos de la Concertación, se abordó con urgencia el problema del déficit habitacional existente, pero, esto implicó entregar al mercado la construcción de soluciones habitacionales con casi ningún control ni injerencia respecto a su calidad y a las consecuencias urbanísticas y sociales, resultado de esta etapa son los blocks de los años 90.

Hoy nos encontramos con un gran stock de viviendas de bajo estándar, con poco equipamiento y escaso o nulo espacio público. A esto podemos agregar la mala conectividad, hacinamiento y estigmatización. Son por todo esto, además, bienes raíces que no se han valorizado en el tiempo y muchos de ellos han sufrido daños importantes después del terremoto.

Esta realidad y diagnóstico es transversalmente aceptado. Incluso, en la propuesta de los grupos Tantauco se sugiere llegar a la demolición de este tipo de edificación.

**Proponemos:**

- a) Intervenir estos barrios estableciendo un programa que en forma paulatina y en un plazo de 10 años permita demoler y regenerar estos espacios, resguardando tres elementos centrales i) la calidad constructiva y habitabilidad de las edificaciones, ii) el respeto de normas internacionales respecto a la calidad y cantidad de espacios públicos y áreas

verdes y iii) la participación de los ciudadanos en la definición de las tipologías y localización.

- b) En lo inmediato, proponemos un gesto de voluntad política en el cual, utilizando toda la batería legal existente, se repare el mal causado a Cerro O'Higgins de Constitución (y en todos los conjuntos dañados por el terremoto) usando los mismos criterios e instrumentos de la solución obtenida por los vecinos de Santos Martínez en Curicó. Esta acción simbolizaría, sin duda, el espíritu de una nueva mirada y la decisión de abordar con seriedad este tema.

**6. Resguardar el patrimonio de las familias que habitan el Borde Costero y asegurar el usufructo equitativo de los recursos naturales, turísticos y paisajísticos de sus localidades.**

El impacto del terremoto y maremoto en el borde costero, a parte de producir problemas comunes con otras zonas afectadas, tiene la particularidad de haber afectado zonas estratégicas para el desarrollo de la economía local (comercio, pesca, turismo). En la búsqueda de establecer zonas de riesgo, se ha tendido a ignorar los usos tradicionales de ciertas zonas y la propiedad sobre ellas, definiéndose solo a partir de criterios técnicos. La ausencia de participación de las comunidades en estos procesos, despierta legítimas dudas respecto del uso futuro de zonas expropiadas una vez que el problema del terremoto pierda relevancia.

**Proponemos:**

- a) Buscar alternativas que compatibilicen la necesidad de gestionar el riesgo con el legítimo derecho de las comunidades a desarrollar las actividades económicas tradicionales que constituyen el sustento de sus habitantes, resguardando el patrimonio de las familias que han habitado históricamente estas zonas y asegurando el usufructo equitativo del patrimonio natural y turístico de las zonas costeras.
- b) Particularmente demandamos que para el caso de las familias que habitaban las zonas costeras cercanas a los centros de atracción turística, pero que no son propietarias de un terreno, tengan el derecho a quedarse en sus localizaciones históricas, de manera de no afectar su geografía de oportunidades.
- c) Reemplazar la figura de expropiación por una en la cual el propietario de un terreno costero entrega en usufructo al Estado su terreno, haciendo compatible esta sesión con el derecho a recibir un subsidio de reconstrucción.
- d) Creación excepcional de procedimiento "expreso" para saneamiento de títulos, para regularizar casos de quienes no poseen la propiedad del terreno que habitan antes de cualquier proceso de expropiación o concesión de usufructo hacia el Estado.

## **7. Modificación de las políticas de vivienda rural y aplicación de subsidios de reconstrucción para casos de autoconstrucción.**

Las consecuencias y efectos del terremoto han sido menos visibilizadas en las zonas rurales, esto, producto de su dispersión, de las dificultades de expresar con mayor fuerza sus demandas y por la falta de interés del mercado de la reconstrucción para abordar con pertinencia sus problemas.

Las zonas rurales se han enfrentado con la estandarización de las soluciones diseñadas para el sector urbano, las que no dan cuenta de las especificidades socio cultural y económico propias de sus territorios. Como producto de lo anterior, allí, como en ninguna parte, el desapego a la normativa (hecha para la ciudad) y la improvisación (dado el abandono del Estado y el Mercado) es una regla.

### **Proponemos:**

- a) Reformular las políticas de vivienda para el sector rural a partir de una confluencia de diversos organismos públicos y privados (INDAP, SAG, Universidades, comunidad, entre otros) que permitan complementar la mirada con sesgo urbano que ha caracterizado al Ministerio de Vivienda. Esto, debería permitir un conocimiento más acabado de las realidades existentes y el diseño de soluciones pertinentes.
- b) Estudiar e implementar una nueva figura público/privada que pueda ejercer la función de regular la planificación urbano-territorial, donde la participación de las organizaciones sociales tenga carácter vinculante en los procesos de construcción y en el diseño de políticas habitacionales de manera de asegurar la pertinencia, calidad y cobertura a toda la población.
- c) Proponemos un programa que defina cien localidades rurales afectadas por el terremoto para desarrollar allí un plan de intervención y recuperación física y social que involucre tanto el componente habitacional, como el de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, siguiendo el modelo de lo que ha sido el programa Quiero mi Barrio.
- d) Proponemos un programa especial de regularización de las viviendas autoconstruidas que permita la aplicación de los subsidios habitacionales existentes y que para el caso de las personas afectadas por el terremoto, les permita la obtención del estatus de damnificado y por ende el derecho de utilizar los subsidios de reconstrucción.

## **8. Modificación del subsidio de reparación de vivienda dañadas**

Según el Ministerio de Vivienda el terremoto dejó un total de 288.707 viviendas con daño mayor y menor en el país. Una vivienda dañada implica no solo un problema de habitabilidad para sus moradores, sino también la pérdida de infraestructura utilizada con fines productivos y el deterioro y pérdida patrimonial en barrios históricos en diversas ciudades. Esta problemática se ha abordado a través de un instrumento que, entregando UF50, ha resultado absolutamente ineficiente y ha provocado que en la práctica, muchas familias propietarias de una vivienda recuperable, hayan optado por acogerse a la declaratoria de inhabilitación que conlleva demolición y pérdida de su patrimonio.

### **Proponemos:**

- a) Un programa de subsidios de recuperación cuyo monto esté definido a partir de la magnitud del daño de la vivienda, de la situación socio económica de las familias y que no exceda el valor de un subsidio de adquisición de una nueva vivienda. Esta solución, que busca la reparación efectiva de las viviendas dañadas, implica finalmente un ahorro para el Estado, puesto que el gasto siempre será menor en un subsidio de recuperación que en uno de compra vivienda y se resguarda además el patrimonio urbano, familiar y de los barrios afectados.
- b) La aplicación de subsidios colectivos de reparación en edificios dañados, que más allá de la situación particular de cada propietario, permita la recuperación total de la infraestructura.
- c) La creación de un subsidio de obsolescencia que permita prevenir efectivamente el deterioro o destrucción de viviendas en caso de fenómenos naturales.

### **9. Integración de subsidios y proyectos**

Todas las demandas anteriores requieren de una revisión y reformulación de políticas e instrumentos públicos para la reconstrucción y son, entendemos, imprescindibles para asegurar los principios explicitados al inicio de este documento. Ahora bien, en lo inmediato, demandamos la voluntad política de flexibilizar y aplicar eficientemente los instrumentos y programas actualmente existentes, particularmente para los casos de familias damnificadas con sitio propio y destrucción total de su vivienda y familias damnificadas sin terreno propio.

### **Proponemos:**

- a) Auditar los catastros existentes para cuantificación del daño y consecuentemente promover la reapertura del registro de damnificados y la recalificación de las viviendas.
- b) Incorporar auditoría de fondos destinados a la reconstrucción (fondos públicos, privados y cooperación internacional).
- c) Homologar o declarar en forma ejecutiva subsidio de zona típica
- d) Ampliar las zonas definidas de renovación urbana (UF200)
- e) Aplicación simultanea de los subsidios de construcción y ampliación
- f) Declarar zonas de desarrollo prioritario, adaptándolo a viviendas sociales (UF200)
- g) Utilización de la totalidad del subsidio de localización para la adquisición del terreno (UF200), autorizando uso de fondo de iniciativa o fondo de saneamiento para la habilitación de terreno
- h) Utilización conjunta de todos los subsidios complementarios
- i) Dar prioridad a grupos de damnificados sin terreno para la utilización de terrenos fiscales y municipales actualmente disponibles
- j) Dar el estatus de damnificados, a las familias allegadas o arrendatarias, con certificados emitidos con la calificación de inhabitable – reparables