

**INFORME PARA LA RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO  
A LA VIVIENDA ADECUADA**

**EL TERREMOTO-TSUNAMI DEL 27 DE FEBRERO 2010 Y LOS PROCESOS DE  
RECONSTRUCCIÓN EN CHILE**

**Chile, septiembre de 2011**

**Informe Elaborado por las organizaciones de apoyo del Movimiento Nacional por la  
Reconstrucción Justa:**

Hábitat para la Humanidad Chile,

Habitat International Coalition,

Observatorio de la Reconstrucción,

ONG Sur Maule,

Red Construyamos,

Red Observatorio Vivienda y Ciudad.

**Compilado por:** Sergio Chamorro (Red-Construyamos), Henry Herrera (HPH), Charlotte Mathivet (HIC-GS), Claudio Pulgar (OR UCH), Elvira Valdivieso (ONG SURMAULE), Paulina Vergara (OR UCH).

## TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
I. ANTECEDENTES GENERALES DEL POST TERREMOTO.....	7
Condiciones actuales de vida.....	8
El caso de la ciudad de Talca.....	9
II. POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN.....	11
Planes de reconstrucción urbana .....	13
Política de Reconstrucción de Viviendas.....	14
Conclusiones ONU Hábitat Chile 2010.....	14
III. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCION: .....	16
1. Seguridad de la Tenencia sobre el Suelo.....	16
1.1. Pérdida de registros y documentos que acreditan propiedad de terrenos y viviendas. ....	16
1.2. Reconocimiento de la calidad de damnificados y derecho a subsidio. ....	16
2. Consulta y Participación .....	22
2.1. El mercado de la reconstrucción.....	22
2.2. Las campañas de ayuda.....	23
2.3. El negocio de la reconstrucción .....	24
2.4. Un centralismo extremo que no otorga el derecho a la participación de las localidades afectadas.....	26
2.5. Plan Específico y Financiado.....	26
2.6. Déficit en transparencia y del derecho a la información .....	27
2.7. Negociaciones asimétricas y participación consultiva. ....	29
2.8. El papel y articulación de la ciudadanía.....	30
3. Coordinación institucional.....	31
3.1. Poca capacidad de los Gobiernos Locales frente a la Emergencia: .....	32
3. 2. Opacidad y descoordinación en la asignación de Fondos .....	33
3.3. Lentitud del Proceso: .....	35
3.4. Versiones disímiles entre distintos actores públicos.....	37
3.5. Inestabilidad en nombramientos de Cargos Públicos Claves .....	39
3.6. Desconocimiento de las autoridades de procesos propios del Estado .....	41
3.7. “Hipersectorialización” de la Reconstrucción y Falta de Institucionalidad Propia .....	42
FUENTES .....	45

## **PRESENTACIÓN**

El presente informe representa un esfuerzo de un conjunto de representantes de la sociedad civil que durante 2010 y 2011 han apoyado a diversas organizaciones sociales en el proceso de articulación y reconstrucción del país tras el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010. Ha sido construido colaborativamente por el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (MNRJ) y sus organizaciones de apoyo: ONG Sur Maule, Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile (OR UCH), Habitat International Coalition (HIC), Hábitat para la Humanidad Chile (HPH) y la Red Observatorio de Vivienda y Ciudad (Red OVyC), con la colaboración de organizaciones de base de cinco regiones de nuestro país. Para desarrollarlo hemos utilizado tanto documentos oficiales de gobierno, como artículos de prensa e informes elaborados por las propias organizaciones e instituciones de la sociedad civil que han trabajado en el proceso de reconstrucción.

## INTRODUCCIÓN

¿Estábamos preparados para una catástrofe? Al parecer no. Ahora sabemos que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) era una estructura muy reducida y frágil para reaccionar adecuadamente a una crisis como la que vivimos en Chile a raíz del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010. No fue capaz de evaluar riesgos, de capacitar, de informar ni diseñar planes preventivos en la escala necesaria. Pese al prestigio que esta institución tenía a nivel internacional, no pudo coordinar la primera respuesta de forma adecuada y llegado el momento no se constituyó en el soporte técnico que las autoridades políticas necesitaban<sup>1</sup>.

En segundo término, las autoridades políticas designadas<sup>2</sup>, intendentes regionales, gobernadores y los propios ministerios, no estaban preparados para enfrentar una catástrofe de esta magnitud y alcance; y desde entonces se ha registrado una gran cantidad de cambios en los ministerios que incluyen la salida de la ministra de Vivienda y Urbanismo en 2011, el cambio en siete oportunidades de los directores del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) en la Región del Maule durante el último año, y la renuncia de la Intendente del Bío Bío<sup>3</sup>.

En relación a las autoridades elegidas, especialmente los alcaldes, no han contado con las herramientas financieras y técnicas necesarias, puesto que en la mayor parte de los casos se trata de comunas pequeñas con equipos de trabajo muy reducidos. Los planes de emergencia de que disponían eran genéricos, sin importar las diferencias entre zonas geográficas, climas y entornos. Los diagnósticos de base eran muy precarios y en su mayoría no se construyeron de manera participativa. Los recursos fueron siempre escasos.

La mayor parte de la población estaba poco advertida<sup>4</sup> y en muchas localidades costeras solo después del tsunami se instaló señalética indicando las zonas seguras en caso de maremoto. Casos como el del archipiélago de Juan Fernández, donde una niña de 12 años tocó el “gong” para alertar a la población, a pesar de las instrucciones centrales de que no habría tsunami, dan cuenta de que el principal factor protector de la comunidad fue el saber acumulado de generación en generación tras la amplia historia sísmica de Chile. De acuerdo al antropólogo Walter Imilan (OR UCHILE), es importante este último punto, ya que sin la presencia de este “saber social”, las víctimas hubieran sido mucho más cuantiosas.

Al observar los resultados a más de un año de acontecido el terremoto/tsunami, podemos decir que han quedado en evidencia las prácticas establecidas desde la década del 80, donde se privatiza progresivamente la implementación de las políticas públicas: grandes cadenas de retail comercializando

---

<sup>1</sup> Informe Comisión Especial de la Cámara de Diputados, Presidente Jorge Ulloa (UDI), Congreso Nacional, investigadora de lo ocurrido el 27 de febrero 2011, entregado en enero 2011. sitio web [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

<sup>2</sup> Las autoridades regionales y provinciales son nombrados directamente por el o la Presidente(a) de la República y no son elegidos democráticamente

<sup>3</sup> Tras el escándalo provocado por la exhibición de audios donde la Intendente reconoce frente a pobladores que se han adulterado sus fichas para que puedan recibir ayuda a pesar de no ser damnificados.

<sup>4</sup> Los planes de prevención de emergencia comunales eran desconocidos para casi toda la población del país. Prácticamente no han existido campañas informativas en los niveles comunal, regional o nacional. Los recursos para las oficinas de emergencia comunales son mínimos.

materiales de construcción sin licitaciones públicas, en lugar de favorecer a proveedores locales, fue solo un ejemplo de las políticas que seguiría el gobierno ante la emergencia y posterior proceso de reconstrucción.

De acuerdo a los antecedentes recabados posterior al 27 de febrero 2010, en Chile no se ha creado una nueva institucionalidad para enfrentar la catástrofe. Solo a modo de contexto, tras el terremoto de Chillán, en 1939, se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, para apoyar la industrialización de país y coordinar su reconstrucción. Sin embargo, tras este terremoto que afectó a, al menos, cinco regiones del país, se continuó operando con las mismas oficinas y ministerios existentes. Asimismo, tampoco se han registrado instancias participativas que vinculen a la sociedad civil con los organismos de Estado, de manera tal de trabajar en conjunto para definir los planes de acción más pertinentes para cada zona según sus necesidades y contextos.

Los pobladores de las localidades afectadas, además, han denunciado poca transparencia, negociaciones asimétricas, un proceso poco participativo y negocios asociados a la reconstrucción, entre otras irregularidades. Muchas de las situaciones mencionadas se exponen en el presente informe, que está elaborado sobre la base de los ejes fundamentales del derecho a la vivienda adecuada, y en torno a tres dimensiones fundamentales para los procesos de reconstrucción post desastre: Seguridad en la Tenencia; Consulta/Participación; y Coordinación Institucional. El análisis se desarrolla basado en casos a nivel nacional, regional y/o local (referido a pueblos y ciudades específicas), para lo cual hemos elegido aquellos que dan cuenta de las problemáticas mencionadas.

Como complemento, el informe entrega una serie de recomendaciones para lograr un proceso de reconstrucción justa en el país. Estas se encuentran fundadas en los aportes de numerosas organizaciones de las cinco regiones afectadas por el desastre, así como por instituciones de alcance nacional e internacional que han colaborado en la elaboración de la información recolectada localmente.

## I. ANTECEDENTES GENERALES DEL POST TERREMOTO

El terremoto del 27 de febrero 2010, el sexto más fuerte del que se tenga registro en la historia, afectó fuertemente a Chile, específicamente a su zona central, desde las regiones V a la IX.

Según estimaciones oficiales, el terremoto y maremoto afectó gravemente la VIII Región (donde se registró el epicentro), y sobre todo las zonas costeras del Bio-Bio y de Maule; las principales ciudades del país (5 ciudades de más de 100 mil habitantes); 45 ciudades sobre los 5 mil habitantes, más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras. El 90% de las viviendas de adobe en las regiones más afectadas quedaron en el suelo. Cerca de 500 personas fallecidas o desaparecidas y más de 800.000 personas damnificadas<sup>5</sup>.

Pese a que Chile se encuentra entre los países de mayor índice de desarrollo económico en América Latina, la magnitud del desastre ha puesto al descubierto grandes debilidades operacionales, institucionales, sociales, culturales, de políticas, legales y de capacidades técnicas en la prevención y la respuesta a la emergencia, así como en los procesos de rehabilitación, recuperación y reconstrucción post desastre. Debilidades que están relacionadas con problemas estructurales del desarrollo, que no ha integrado la preparación y la reducción del riesgo de desastres como eje transversal de sus actividades, a pesar de que el país concentra un alto porcentaje de la actividad sísmica a escala mundial y el terremoto de mayor magnitud en el planeta del que se tenga registro (9.5 en escala Richter), ocurrido en 1960 en la ciudad de Valdivia, Región de Los Ríos.

Viviendas, edificaciones, infraestructura de servicios, redes sociales, patrimonio cultural, medios de producción, fuentes de sustento, recursos naturales, etc., fueron destruidos o dañados severamente, afectando la calidad de vida de la población y de los ecosistemas. Las familias de las zonas costeras no solo perdieron sus viviendas sino también sus fuentes de empleo, insumos y materias primas, quedando con pocas posibilidades de recuperarse ante el impacto del desastre. La Presidencia de la República estima que las pérdidas ascienden a 30.000 millones de dólares, equivalentes al 17% del PIB nacional.

Según datos de la ONEMI (Oficina Nacional de Emergencia) 370 mil viviendas resultaron dañadas o destruidas a lo largo del territorio afectado. De ese total de familias, 285.500 (77%) fueron inscritas en el registro de damnificados del MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y solo 220 mil fueron elegidas para recibir un subsidio de vivienda del Estado (59% del total de viviendas dañadas), dejando a 65.500 familias damnificadas sin poder optar a un subsidio de reconstrucción o reparación. Según la CEPAL<sup>6</sup> y el MINVU se calcula que entre 440.000 y 500.000 viviendas han sido dañadas, pero la cifra en el sector puede ser mayor, puesto que aún no se conoce el verdadero impacto del desastre en todas sus dimensiones.

---

<sup>5</sup> Observatorio Urbano, Ministerio de Vivienda. En sitio web oficial [http://www.observatoriourbano.cl/Docs/pdf/Programa\\_de\\_Reconstruccion/C3%83%C6%92%C3%82%C2%B3n\\_Nacional\\_en\\_Vivienda\\_Prensa\\_329175120135108256%5B1%5D.pdf](http://www.observatoriourbano.cl/Docs/pdf/Programa_de_Reconstruccion/C3%83%C6%92%C3%82%C2%B3n_Nacional_en_Vivienda_Prensa_329175120135108256%5B1%5D.pdf) (visitado en junio 2011)

<sup>6</sup> "Terremoto en Chile: una primera mirada a Marzo 2010" Informe de CEPAL en sitio web oficial <http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/1/40941/2010-193-Terremoto-Rev1.pdf> (visitado en Junio 2011)

Durante el proceso de emergencia en los meses inmediatamente posteriores al terremoto/tsunami se entregó un número importante de *viviendas de emergencia* (mediaguas prefabricadas de madera, de 6x3 mts). Según datos del Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile, hasta el mes de junio de 2010 se habían construido 70.489 de estas viviendas. Más de 69 mil fueron instaladas en los mismos sitios donde las familias residían y 4.349 de ellas fueron instaladas en 107 “aldeas” o campamentos (según la Asociación Chilena de Municipalidades esta cifra sería de 114), debido que muchas familias fueron trasladadas a otros terrenos por el peligro de tsunami o por no contar con un terreno donde construirlas.

Esta problemática a nivel nacional tiene su correlato a nivel regional y local. Para dar cuenta introductoriamente de esta situación, y hacer una lectura más apropiada de los efectos del terremoto y la política de reconstrucción analizaremos algunos aspectos de la actualidad.

### ***Condiciones actuales de vida***

Los mayores avances en este proceso de reconstrucción han sido en infraestructura y el Ministerio de Obras Públicas ha presentado metas claras, sin embargo, aún persisten serios problemas asociados a la catástrofe del 27-F. Recién a comienzos de junio 2011 se inauguró el puente mecano sobre Concepción-VIII Región (dejando la conectividad de la región en complejas condiciones durante todo este tiempo), y aún hay caletas de pescadores que no se han reconstruido (Duao-VII Región, recién en trabajos a junio 2011). Por otro lado, recién a principios de septiembre se anunció la demolición de la Torre O'Higgins, de Concepción, que resultó completamente dañada. El edificio Alto Río, emblema de la tragedia, debió ser demolido en febrero de 2010, sin embargo, a julio aún no se han realizado los trabajos.

A la fecha, los campamentos de emergencia existen mayoritariamente en las zonas más afectadas, y en algunas localidades como Dichato, no se ha reconstruido ninguna vivienda definitiva, por lo que la mayoría de los damnificados aún viven en “aldeas” sin servicios básicos, con condiciones mínimas y poco dignas. En el Foro Nacional de Dichato (encuentro de discusión realizado en Dichato, 11 de junio de 2011)<sup>7</sup>, la dirigente del Campamento N° 1 de Dichato narró las problemáticas sobre la pésima calidad de vida en campamentos: sin agua potable, alcantarillado, hacinamiento, enfermedades y vulnerabilidad en adultos mayores y menores. Sobre esto último, existen antecedentes de a lo menos dos casos de muertes asociadas a las condiciones de vida en campamento de emergencia: el primer caso, Esther Alcántara (88 años) falleció en una carpa en abril de 2010 en Villa Cordillera (Rancagua, VI Región), a pesar que ella en repetidas ocasiones había señalado que las condiciones en que estaba eran muy malas y apenas las soportaba<sup>8</sup>; el segundo caso, fue denunciado por la comunidad a pocos días de cerrar este informe, un bebé de 8 meses fallecido “por producto del frío” en el campamento Aldea 3 de Chiguayante (VIII Región).

---

<sup>7</sup> “Foro Nacional en Dichato: La reconstrucción no es sólo reconstruir viviendas e infraestructuras, sino reconstruir vidas” Artículo en sitio web oficial Observatorio de la Reconstrucción en <http://reconstruccion.uchilefau.cl>

<sup>8</sup> “Muerte de abuela damnificada: cuántas víctimas más se necesitan para una solución?” Noticia aparecida en el diario local El Rancahuaso en sitio web <http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/22612> (visitado en mayo 2011)



A esto se suman otros problemas de salud relacionados con la salud mental: de los antecedentes entregados por las organizaciones sociales, se han dos intentos de suicidio entre los damnificados de Alto Río, Concepción, VIII Región; el suicidio de un pescador y el intento de suicidio por parte de su familia en el campamento Las Salinas de Talcahuano<sup>9</sup>, VIII Región; diversos casos de depresiones y estrés (ver en anexo casos de Concepción-VIII Región, Talca-VII Región y Villa Olímpica de Ñuñoa-Región Metropolitana); y una huelga de hambre<sup>10</sup> de más de 42 días en Villa Futuro, Chiguayante, VIII Región.

En general, en términos de salud pública, la situación es preocupante. Los servicios de salud aún se ven afectados: existen todavía servicios de salud sin reparaciones o completamente perdidos (Dichato ya no cuenta con Posta), hospitales destruidos (como el Hospital de Talca). Por otra parte, se están produciendo enfermedades a causa de la contaminación arrastrada por el maremoto, particularmente en Talcahuano, donde se están presentando casos de la enfermedad de Kawasaki<sup>11</sup>.

El balance en educación tampoco es muy positivo: reparación de colegios pendientes en todas las zonas afectadas, jornadas parciales en algunos, y la molestia en la población se ha hecho sentir en diversas ocasiones. En el mes de mayo de 2011, más de un centenar de alumnos<sup>12</sup> llegó hasta la Municipalidad de Concepción (VIII Región) para reclamar por el lento proceso de reconstrucción de liceos y colegios luego del terremoto del 27-F.

En términos de reactivación económica, existen quejas sobre los planes de empleo de emergencia para reconstrucción. Muchas personas perdieron sus fuentes de trabajo y se encuentran damnificados y en el sistema DICOM por sus deudas, lo que les impide acceder a una nueva fuente laboral que les permita volver a sus condiciones de vida anteriores al terremoto. En sectores como Dichato, además, se ha denunciado el daño del ecosistema marino de la bahía, lo que ha disminuido la pesca artesanal, unas de las fuentes principales de trabajo de la zona.

Uno de los casos más sensibles de este proceso de reconstrucción es el de la ciudad de Talca en la Región del Maule, caso en el que nos detendremos debido a la complejidad de la transformación que está sufriendo post terremoto.

### ***El caso de la ciudad de Talca***

---

<sup>9</sup> Ver artículo "Las secuelas de los niños del terremoto" en The Clinic [www.theclinic.cl](http://www.theclinic.cl)

<sup>10</sup> Se adjunta carta enviada a la ex-Ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte, por Directora Regional para América Latina y El Caribe de ONU Habitat

<sup>11</sup> Ver artículo y video en Observatorio de la Reconstrucción en sitio web oficial <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/05/denuncian-enfermedades-a-causa-de-la-contaminacion-arrastrada-por-el-maremoto-a-las-poblaciones/>

<sup>12</sup> "Un centenar de alumnos de Concepción reclamó por la falta de salas post terremoto" Artículo en Observatorio de la Reconstrucción en sitio web oficial Hasta la Municipalidad de Concepción llegó un centenar de estudiantes secundarios quienes reclamaron por el lento proceso de reconstrucción de liceos y colegios luego del terremoto del 27-F.

Según la ONG Sur Maule<sup>13</sup>, la ciudad de Talca fue una de las ciudades más afectadas por el terremoto. Los datos oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) indican que en la comuna de Talca el terremoto dejó 7.954 familias damnificadas y un total de 28 víctimas fatales. Según datos de la Dirección de Obras Municipales (DOM), 3.375 viviendas sufrieron daños de diversa consideración, de las cuales 1.608 presentan daños irreparables y 1.767 reparables. Sin embargo, este catastro es incompleto, puesto que según los datos del Censo 2002, existen en el polígono de daño aproximadamente 11.538 viviendas, mientras que la información municipal solo contempló 5.653 viviendas catastradas (49% del total), de las cuales 2.278 no presentan daño. Como lo han reconocido funcionarios municipales, este catastro nunca se completó.

Es importante señalar que, en Talca, el terremoto afectó principalmente al casco antiguo de la ciudad, compuesto por al menos 15 barrios históricos, donde existen mayoritariamente grandes viviendas construidas de adobe. Barrios caracterizados por una fuerte identidad y sentido de pertenencia de sus habitantes, por su heterogeneidad social y por la existencia de fuertes vínculos comunitarios y redes familiares de apoyo, hoy se ven enfrentados a un difícil escenario de reconstrucción.

Miles de personas fueron trasladadas hacia los sectores periféricos de la ciudad, debido a que no eran propietarios de viviendas ni de terrenos, es decir, al momento del terremoto eran allegados o arrendatarios. El sector inmobiliario, según denuncian pobladores de las zonas afectadas, les ha presentado ofertas únicamente en la periferia, obligándolos a dejar sus barrios de origen.

---

<sup>13</sup> Ver anexos y sitio web oficial en [www.surmaule.cl](http://www.surmaule.cl)

## II. POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN

Para comprender los efectos que ha tenido la política de reconstrucción en las zonas más afectadas por el terremoto –de lo que daremos cuenta en los apartados que vienen- es necesario primero entender cómo se ha construido esa política y cuál es el modelo de reconstrucción que se está siguiendo.

Como señala la Escuela de Líderes de Ciudad en el “Informe Talca pos-terremoto el centro histórico en disputa. Modelo de Reconstrucción, Mercado Inmobiliario y Actoría ciudadana”<sup>14</sup>, el actual modelo de reconstrucción se distingue por la ausencia de un plan de reconstrucción a largo plazo, multisectorial y descentralizado, que contemple financiamientos específicos y una institucionalidad a través de la cual este se implemente. En la práctica esto se ha traducido en un abordaje sectorializado, ineficiente y poco integral de las problemáticas, la ausencia del Estado en el proceso de reconstrucción, la centralidad del rol de los privados en el diseño e implementación de las soluciones y, al mismo tiempo, la ausencia de la participación ciudadana en la definición de las respuestas a sus problemáticas. Esto ha repercutido enormemente en la calidad de vida de los damnificados y de toda la población que habita las zonas más dañadas debido a que se ha producido un considerable atraso en el proceso de reconstrucción (ver Eje Coordinación Institucional de este informe).

En el encuentro del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa<sup>15</sup>, efectuado en Concepción el 29 de abril de 2011, el Coordinador del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, Pablo Allard señaló en primera instancia que la reconstrucción tenía completamente superado al país, y pidió disculpas por tener esta conversación con las organizaciones recién un año y dos meses después del terremoto y tsunami. El primer compromiso asumido por Allard fue completar la reconstrucción del 100% de las soluciones habitacionales en 4 años. El único país que consideró un proceso de reconstrucción tan breve como el de Chile fue Japón, cuya catástrofe significó un costo del 2,5% del PIB de ese país (año 1995); mientras que la reconstrucción tras el terremoto que afectó la zona centro-sur de Chile ascendería a US\$30 mil millones, el equivalente al 15% del PIB nacional (año 2010). Eso sin considerar que, en contraste con otros datos, la reconstrucción tras el terremoto de Kobe tomó cerca de 10 años.

El plan del Gobierno, según explicó Allard, cuenta con las siguientes premisas: respetar la voluntad de residencia en el sitio propio, normar la nueva realidad del borde costero, preservar la vivienda patrimonial, asegurar la participación y derecho a elección, respetar estándares de calidad y trabajar junto a las comunidades y sus autoridades. En la práctica, estas premisas no se cumplen. Ejemplo de ello es la experiencia de los vecinos de Villa Futuro en Chiguayante o de vecinos de barrios históricos de Talca, que quedarían fuera de todo subsidio por no ser propietarios de los terrenos. De acuerdo a un informe de El Ciudadano<sup>16</sup>, solo en Talca y Constitución son más de 4 mil las personas que vivían sin ser propietarias de

---

<sup>14</sup> Ver sitio web <http://elci.sitiosur.cl>

<sup>15</sup> Observatorio de la Reconstrucción de Universidad de Chile: Balance de la Reconstrucción a 14 meses del 27F y surgimiento del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, mayo 2011 en sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/05/balance-de-la-reconstruccion-a-14-meses-del-terremoto-del-27f-y-la-emergencia-del-movimiento-nacional-por-la-reconstruccion-justa/>

<sup>16</sup> Ver sitio web de El Ciudadano en [www.elciudadano.cl](http://www.elciudadano.cl)

las viviendas y terrenos donde habitaban, lo que devino en la formación de diversas organizaciones como Por una vivienda en mi barrio, Los Sin Tierra y Talca con Tod@s.

Según consigna El Ciudadano, en Talca se ha entregado un número importante de subsidios, pero la situación de arrendatarios y allegados de los barrios Seminario, Santa Ana, Paso Moya, y Barrio Oriente, entre otros, todavía no está resuelta, pues para ingresarlos en el sistema de postulación al subsidio habitacional debían “poseer una ficha de protección social antes del 3 de marzo de 2010”, según la resolución exenta N°0699 del MINVU. Es decir, cuatro días después del terremoto.

Por otro lado, reconstruir las casas de forma individual encarece el proceso, por lo que las constructoras han preferido instalarse en sectores periféricos y expropiar las casas que están en terrenos dispersos en los centros urbanos, como es el caso de Talca. El valor del terreno, por supuesto, es muy superior al de los nuevos sitios donde se planea emplazar las construcciones.

De las propuestas y compromisos del 21 de mayo 2010, el grado de cumplimiento es bastante menor. El primer discurso del recién asumido Presidente Sebastián Piñera estuvo enfocado en la catástrofe, y casi la totalidad de este tenía relación directa o indirecta con la reconstrucción. Pero en 2011, durante el discurso del 21 de mayo, que duró más de una hora, solo se habló alrededor de 9 minutos sobre el proceso de reconstrucción.

Si bien el Gobierno anunció a un año del 27-F, más del 50% de avance, según los análisis realizados por organizaciones sociales y Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile, este porcentaje solo tomaría en cuenta los proyectos de leyes presentados ante el Congreso y no precisamente aprobados. Y de aquellos que se encuentran aprobados, no responden necesariamente a la reconstrucción como se esperaba (como se demostrará en el presente documento a través del ejemplo del Fondo Nacional de la Reconstrucción). En algunos casos, simplemente las promesas del 21 de mayo 2010 no presentan cumplimiento e incluso han sido presentadas nuevamente como propuestas en la cuenta del 21 de mayo 2011 como ocurrió con las reformas que se quieren implementar en la ONEMI, creando la Agencia Nacional de Protección Civil.

Otro aspecto preocupante, al analizar tanto las cuentas públicas así como el Mensaje Presidencial<sup>17</sup> del 21 de mayo 2010 y el de 2011, es la visión del proceso de reconstrucción como un desafío ajeno a los ejes estratégicos del Gobierno. Tanto en 2010 como 2011, el Gobierno ha insistido que los 7 ejes o metas son:

A) Crecimiento: crecimiento sostenido de la actividad económica; agilización de trámites; modernización del Estado (mejor atención a los usuarios, más eficiente y efectiva institucionalidad, mayor efectividad de las personas en el Estado, profundizar la descentralización); impulso competitivo.

B) Empleo: crear una Bolsa nacional de empleos; crear un millón de empleos; promoción de una mejora continua de la seguridad y salud laboral.

---

<sup>17</sup> Ambos mensajes presidenciales disponibles en la página oficial del Gobierno sitio web [www.gob.cl](http://www.gob.cl)

C) Seguridad Ciudadana: menos delitos; disminución del índice de victimización; creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; apertura del Centro Estratégico de Análisis del Delito.

D) Educación: Reforma de la Educación; creación de Liceos Bicentenario de Excelencia; mayor avance en SIMCE 4to Básico; Beca Vocación de Profesor.

E) Salud: reducción de listas de espera; programa Elige vivir sano; mayor cobertura de salud; mejor financiamiento.

F) Pobreza: creación del ingreso ético familiar; creación del Ministerio de Desarrollo Social.

G) Calidad de la Democracia: aumentar la participación (inscripción automática y voto voluntario; voto desde el extranjero; facilitación de plebiscitos comunales; adelanto de elección presidencial; introducción de iniciativa ciudadana de ley); aumentar la transparencia y la confianza en las instituciones (proyecto de probidad pública; creación del Portal de Transparencia del Estado de Chile).

Como se observa, ninguna de las anteriores incluye directamente el proceso de reconstrucción. En educación por ejemplo, recién se toca el tema “Emergencia y reconstrucción” en un ítem menor de solo algunos párrafos (jerarquía 1.4 de IV ámbitos). Sin desmedro del contenido de dicho informe, esto da cuenta de la no inclusión de la reconstrucción dentro de una política educacional más amplia y de largo plazo. Este análisis cabe para las otras áreas comprometidas en la reconstrucción como Hacienda, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Salud, entre otras.

### ***Planes de reconstrucción urbana***

Reflejo del modelo de reconstrucción ha sido el desarrollo de los Planes Maestros de Borde Costero e Interiores, entre los cuales es preciso mencionar: PRBC – PRES, interior: PRE, borde costero e interior: PRU. Los Planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES) se han realizado con fondos privados por empresas con intereses en los territorios y sin procesos de control público, licitaciones o concursos; ni participación ciudadana más allá de la consulta.<sup>18</sup>

De acuerdo a la Escuela de Líderes de Talca, estos planes fueron entregados a grandes grupos económicos quienes “han operado con total discrecionalidad en su ejecución, y en los cuales ha primado, en general, la lógica de la promoción de la ciudad como destino turístico y para inversiones privadas, antes que las necesidades concretas de los damnificados”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Observatorio de la Reconstrucción, ver Informe del en cuenta Reconstrucción(es) Sociedad Civil, realizado el 28 de marzo 2011. Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/04/reconstrucciones-sociedad-civil-y-participacion/>

<sup>19</sup> “Informe Talca pos-terremoto el centro histórico en disputa” Informe de Escuela de Líderes de Ciudad, en sitio web <http://elci.sitiosur.cl/pdf/INFORME%20BALANCE%20V%20Final%2024-05-2011.pdf> (visitado en Junio 2011)

En el caso de la ciudad de Talca el Plan de Reconstrucción fue entregado al grupo económico Hurtado Vicuña, específicamente a su inmobiliaria El Bosque S.A, y en el de caso de la ciudad de Constitución, el plan fue realizado por la empresa forestal Arauco S.A. Estos dos casos dan cuenta del evidente conflicto de interés que este modelo de reconstrucción representa.

En el caso de la comuna de Tomé, específicamente en la localidad costera de Dichato, el Plan de Reconstrucción lo ha realizado un equipo de profesionales contratados directamente por la Intendencia (gobierno regional designado por el Presidente de la República). Otro punto de conflicto del supuesto plan de reconstrucción de Dichato han sido las constantes descoordinaciones entre los servicios públicos, y las distintas escalas de gobierno: nacional, regional y municipal. La nula participación ciudadana en el desarrollo del plan es otro de los rasgos que destacan las organizaciones locales. Finalmente otro conflicto generado por el plan son las supuestas expropiaciones que plantea a partir de los estudios de mitigación frente a nuevos maremotos. La gran duda de los ciudadanos es el trato diferenciado entre algunos sectores sociales propicios para la expropiación. El miedo de las comunidades es que con la excusa de la mitigación de riesgos naturales se termine privatizando el borde costero, expulsando a sus habitantes originales.

### ***Política de Reconstrucción de Viviendas***

En cuanto a la reconstrucción de viviendas, la política de reconstrucción ha operado básicamente de la misma forma y con los mismos instrumentos que en tiempos normales, es decir, basada en un sistema de subsidios a la oferta, que promueve la construcción masiva de viviendas en las periferias en suelos de bajo valor y, por lo tanto, muy rentables para las inmobiliarias; criterio que resulta ser central en la política en desmedro de la centralidad que debiera tener el resguardo del derecho a la vivienda. Esta política que venía haciendo crisis antes del terremoto, ha traído como resultado lo que algunos autores han denominado la “nueva pobreza urbana” o el problema de los “con techo”.

Los “hijos” de la política pública subsidiaria de vivienda de los últimos 30 años han tenido que asumir los costos sociales de habitar viviendas de bajo estándar, pequeñas, sin equipamientos, y en territorios que han comenzado procesos de “guetización”.

El terremoto ha venido a acentuar esta forma de hacer ciudad y, por tanto, a agravar el riesgo de que miles de familias sean reubicadas en los “extramuros” de la ciudades, como se ha denunciado en el caso de Talca.

### ***Conclusiones ONU Hábitat Chile 2010***

Sin embargo, otros factores también afectan el proceso de reconstrucción chileno. La Misión de ONU Hábitat<sup>20</sup> desarrollada en el año 2010, que consistió en un proceso de recopilación de información, análisis, entrevistas, sesiones, talleres y reuniones de trabajo, entregó como resultados la constatación de problemas y vacíos agrupados en cinco grandes esferas del desarrollo y de la realidad institucional, política, técnica y operacional. Estos son:

1. Poca conciencia y pérdida de la memoria histórica de la situación real de riesgo en el país. Falta de un marco legal, político y mecanismos administrativos e institucionales modernos y adecuados de reducción del riesgo de desastres que permita enfrentar situaciones de respuesta, emergencia, recuperación, reconstrucción y desarrollo local sostenible en los territorios.

2. Vacíos en capacidades, recursos humanos, instrumentos, herramientas, metodologías y buenas prácticas de planificación, gestión territorial y planes de contingencia, preparación y reducción del riesgo de desastres, así como estrategias y enfoques sostenibles de reconstrucción y desarrollo territorial que pongan en valor las capacidades y los recursos locales.

3. Necesidad de mecanismos y espacios reales de participación que permita a las comunidades, a la sociedad civil y a las autoridades locales ser protagonistas activos en los procesos de toma de decisiones, definición de prioridades, planificación de soluciones, uso de los recursos, protección del patrimonio, ejecución de estrategias de reconstrucción y desarrollo de sus territorios.

4. Descentralización aún débil: a veces desvalorización del papel de las autoridades locales, apresuramiento para llevar adelante acciones estratégicas y carencia de una visión a largo plazo que permita distinguir agendas prioritarias (corto, mediano y largo alcance), y planificar los procesos de reconstrucción como parte de los procesos de desarrollo integral del país.

5. Problemas serios en el manejo, flujo, solicitud y uso de la información desde los medios de comunicación, el Estado, ONGs e instituciones que intervienen en los territorios y abandono mediático y político de las personas, las regiones y comunidades una vez pasada la emergencia y cuando dejan de ser noticia, limitando la posibilidad de recibir ayuda material, técnica y psicológica para enfrentar la crisis.

---

<sup>20</sup> Sobre Misión ONU-Habitat Post Terremoto ver [http://www.muroh.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86:onu-habitat-proyecto-post-terremoto-en-chile&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.muroh.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=86:onu-habitat-proyecto-post-terremoto-en-chile&catid=1:latest-news&Itemid=50)

### **III. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN:**

*Tres ejes del derecho humano a la vivienda en el proceso de reconstrucción.*

#### **1. Seguridad de la Tenencia sobre el Suelo**

##### **1.1. Pérdida de registros y documentos que acreditan propiedad de terrenos y viviendas.**

Existe una serie de situaciones, producto del terremoto y tsunami y de la forma en que la institucionalidad pública ha abordado el problema, que atentan contra la seguridad de la tenencia de los inmuebles afectados. Una de ellas tiene relación con la destrucción de documentación legal que acredita propiedad de las viviendas, en particular en aquellas zonas como Talcahuano, donde todos los servicios públicos se encontraban en la costa y la destrucción de las oficinas del Conservador de Bienes Raíces, Notarías y del Registro Civil ha causado demora o imposibilidad de realizar ciertos trámites.

Por otra parte, en diversas comunas de la Región del Biobío, la tenencia sobre los inmuebles de pobladoras y pobladores se ve amenazada en diversos aspectos, como por ejemplo el trámite incompleto de Posesión Efectiva de la Herencia, o el extravío de títulos de dominios a consecuencia del terremoto y tsunami. Esto ha tenido como consecuencia la imposibilidad de acreditar la tenencia, posesión o dominio del inmueble, situación que impide postular a subsidios o alternativas de reconstrucción propuestas por el Gobierno. Si bien durante el año 2010 el Parlamento dictó una Ley que permite a los damnificados acceder de manera gratuita a los títulos de dominio, esta medida es insuficiente puesto que, aún cuando reduce las dificultades, no aborda la complejidad de la problemática, puesto que para realizar este trámite se requiere de un certificado que acredita la condición de familia damnificada. Sin embargo, para obtener dicho certificado se requiere de un título de dominio o cualquier otro documento que acredite que la familia era propietaria o residía en la vivienda, situación que se vuelve un círculo vicioso que atenta contra la seguridad de la tenencia.

Estas situaciones han hecho más complejas las soluciones de las familias que no pueden acreditar su situación y, al parecer, son la causa por la cual 65.000 familias (de las 285.000 damnificadas) quedaron excluidas de acceder al subsidio de reconstrucción<sup>22</sup>.

##### **1.2. Reconocimiento de la calidad de damnificados y derecho a subsidio.**

---

<sup>22</sup> No se han entregado detalles de estas familias por parte del MINVU o no hemos tenido acceso a ellos.



Junto al extravío de registros que impide a muchas familias acreditar la propiedad de sus viviendas, existen otros obstáculos que dificultan a los damnificados una solución de vivienda; obstáculos que dan cuenta de la forma inadecuada que ha tenido la institucionalidad de abordar las problemáticas. Uno de ellos tiene relación con los instrumentos oficiales que la institucionalidad pública impuso a las familias para la acreditación de su calidad de damnificados. A esta situación se le suma otro problema: muchas familias o personas damnificadas no pueden optar a apoyo estatal en la reconstrucción de la vivienda por no ser sujetos hábiles de subsidio<sup>23</sup>.

La acreditación de la calidad de damnificados se consigue a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social (FPS) por parte del municipio local. Este proceso, que a simple vista puede parecer sencillo, ha significado en la práctica que muchas familias hayan quedado fuera del registro de damnificados y, por lo tanto, fuera de cualquier ayuda estatal y de toda cifra oficial que hable de los efectos del terremoto. Al parecer, los municipios no fueron capaces de abordar esta tarea puesto que no contaban con los recursos humanos necesarios para ello y no consiguieron aplicar a todas las familias que lo requerían en los estrechos plazos establecidos por el Gobierno central. Junto con lo anterior, esta ficha, que se aplica también en tiempos normales para medir la vulnerabilidad de las familias, no dio cuenta de la realidad puesto que su evaluación no refleja la complejidad de la situación de ellas post terremoto. Muchas de las fichas aplicadas después del terremoto subieron los puntajes aún cuando las familias se encontraban con viviendas destruidas y en muy malas condiciones.

Se cree que lo anterior se debe a que los criterios de aplicación y evaluación de la situación de las familias quedaron a discrecionalidad de los aplicadores, muchos de ellos, funcionarios municipales que no necesariamente contaban con los conocimientos técnicos para aplicar estos instrumentos, o bien, se deja abierta la interrogante de si en la evaluación intervinieron intereses políticos de las autoridades locales. Esta situación también afectó en la entrega de ayuda en alimentos e implementación a las familias. En síntesis, se puede decir que los instrumentos existentes para acreditar la condición de damnificados y la situación socioeconómica de las familias afectadas por el terremoto y tsunami no fueron las adecuadas y entorpecieron el proceso, más que facilitararlo.

En la comuna de Talca, en cuanto a la acreditación de la calidad de damnificados la información respecto a los daños en vivienda y la cantidad de personas damnificadas es imprecisa. En relación a esta última, la información del registro de damnificados disponible en el sitio Web del MINVU indica que de un total de 7.954 familias damnificadas, solo 5.827 de ellas califican como sujetos hábiles para recibir subsidios, de los cuales 3.876 son propietarias y 1.959 son no propietarias. Sin embargo, según las estimaciones de Sur Maule y Observatorio de la Reconstrucción, el número de damnificados en la comuna sería de al menos 10.000 familias. Este valor se obtiene de la suma del número estimado de viviendas con daño (es decir 6.803) más el número estimado de viviendas dañadas donde habitaban familias no

---

<sup>23</sup> Postulante hábil es aquél que cumple con los requisitos y condiciones exigidos para acceder al programa al que opte conforme a cada reglamento según programa. En el caso de los subsidios de reconstrucción estimamos que las inhabilidades se produjeron principalmente por las siguientes razones: el postulante o su cónyuge eran propietarios de otra vivienda o un terreno donde se pueda construir una vivienda, y que contaba con certificado de subsidio vigente, diferente al predio afectado por el desastre. Además existen inhabilidades que se producen por no poder acreditar legalmente el dominio (herencias sin posesión efectiva; falta de recepciones municipales o regularizaciones, situación que en el sector rural aumenta dramáticamente), o porque siendo allegado o arrendatario que habitaba una vivienda en condición de reparable, sin ser propietaria, esta familia no es considerada sujeto hábil de subsidio de reconstrucción.

propietarias (que serían 2.381). Este cálculo, hecho solo en el casco histórico de la ciudad, arroja un total de 9.184 familias damnificadas. A este valor es necesario agregar como mínimo las 929 fichas de inhabilitación emitidas por la Dirección de Obras Municipales, para viviendas de zonas rurales de la comuna. Con todo, el número estimado total de familias damnificadas en la comuna, sería al menos de 10.113. Es decir, un 43% más que la estimación oficial, información fundamental puesto que permitiría a las familias afectadas por el terremoto acceder a un subsidio estatal para reparar o reconstruir sus viviendas. Si el catastro de daños está incompleto y no considera la situación de las familias en relación a la vivienda (calidad de allegados, arrendatarios, sucesiones sin llevar a cabo) podemos inferir que muchas familias afectadas no podrán acceder a un apoyo estatal para recuperar su vivienda.

### **1.3. El derecho a quedarse en los lugares de origen. Los desplazados o expulsados de sus territorios**

La falta de adecuación en la regulación previa en el proceso de reconstrucción, tanto a nivel nacional como local, ha significado en la práctica que los subsidios operen a través de la iniciativa del sector inmobiliario, el cual ha intervenido en la demanda de acuerdo de los intereses propios de un grupo económico privado, como es la obtención de la máximo nivel utilidad al menor costo posible. No es la necesidad de los damnificados la que define el tipo y la forma de gestión de los subsidios, sino la oferta del mercado inmobiliario, lo que ha significado que muchas familias, fundamentalmente las allegadas, arrendatarias y las que no consiguieron regularizar los títulos de dominio y las sucesiones, hoy se vean obligadas a abandonar los barrios en los que han habitado desde hace décadas, puesto que las inmobiliarias no tienen propuestas para ellas en esos barrios debido al alto precio del suelo, junto con el ulterior interés del sector de realizar proyectos inmobiliarios para otros sectores que puedan pagar esos costos. El futuro para estas familias, por lo tanto, es abandonar los barrios y trasladarse a la periferia de la ciudad, en espacios segregados, con dificultades de acceso y que implicarán un alto costo en movilización para sus nuevos habitantes, el desarraigo identitario, la pérdida de redes de apoyo, de capital social y comunitario acumulado durante décadas.

El Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, Andrés Iacobelli, en una reunión ampliada del Consejo Directivo del Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (del cual Iacobelli fue director hasta antes de entrar al Gobierno de Sebastián Piñera) reconoció que para la reconstrucción de viviendas mediante subsidios existe un problema: “no existen terrenos lo suficientemente baratos en lugares como el Gran Concepción o el centro de Talca para reconstruir casas con los montos que entrega el Gobierno. Con un poco más 600 UF por familia, solo alcanza para hacer viviendas nuevas en grandes terrenos que antes eran agrícolas, en las afueras de la ciudad. Quienes acepten tener nuevos domicilios en esos sectores tendrán que despedirse de todos los beneficios que tenía vivir en el centro”<sup>24</sup>.

El sistema de subsidios es bastante complejo. Para que una vivienda llegue a las manos de un

---

<sup>24</sup> “Los Desplazados de la Reconstrucción” Artículo en sitio web del Observatorio de la Reconstrucción en <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/04/los-desplazados-de-la-reconstruccion/>

beneficiario, no solo basta con que se le haya asignado el subsidio. Además debe existir una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) que se encargue de postular los subsidios, diseñar los proyectos, adquirir los terrenos y licitar su construcción. El Estado financia todo este proceso, pero no interviene en la gestión. La mayor parte de las EGIS son empresas privadas con fines de lucro, además de algunas ONG y fundaciones, y escasos municipios que tienen la capacidad de realizar esta gestión. El motivo de estas empresas para involucrarse en este negocio son grandes utilidades que pueden lograr: trabajan con una demanda que está asegurada y con un monto de subsidio definido por el MINVU, lo que puede implicar menos riesgo que vender viviendas no sociales donde la demanda depende mucho de la situación de la economía y el marketing.

El lucro se consigue, por tanto, sobre monto fijo que representa el subsidio entregado por el Estado. Dado que esos dineros deben usarse para comprar los terrenos, urbanizarlos y construir, la rentabilidad está en acceder a predios que tengan dos características: ser baratos y de gran extensión. Su bajo valor permite ganar más manejando los mismos costos de urbanizar y construir, pero gastando menos en el suelo. En terrenos grandes, las empresas hacen “economía de escala”, construyendo muchas viviendas al mismo tiempo y concentrando los costos fijos, lo que permite disminuir aún más los gastos.

Los terrenos que cumplen con ambas características se ubican en zonas alejadas de los centros urbanos: zonas rurales dentro de la misma comuna o, derechamente, otras comunas donde quienes pueden elegir dónde vivir no compran viviendas, por lo que el precio es bajo.

En la reunión en la que participó el subsecretario de Vivienda se mencionó que, ante la falta de terrenos en el Gran Concepción, posiblemente haya familias que obtengan soluciones de vivienda en la comuna de Los Ángeles, tal como ha ocurrido con Talca y Maule.

Ante esto, el socio de Reconstruye (ONG que monitorea los datos del gobierno para apoyar a las organizaciones en Talca), Patricio Pinto señaló<sup>25</sup>: “Una cifra que desconocemos es la cantidad de personas que serán auténticos desplazados de la reconstrucción”. Pinto explica que la política de reconstrucción de viviendas implicará que haya afectados que queden en condiciones equiparables a las de los desplazados o refugiados por guerras o grandes desastres naturales. “Al menos el 50% de los afectados será expulsado de su lugar de origen o permanecerá allí en condiciones paupérrimas. Es un retroceso de casi medio siglo en la situación de la vivienda en Chile”, explica, “y más en cuanto a la desigualdad entre ricos y pobres”. Existe un vacío en el Derecho internacional en materia de “desplazados” producto de desastres naturales. Diversos autores y organizaciones han preferido hablar de “desplazados” solo en casos de conflictos armados. Sin embargo, hay quienes llaman a reconsiderar esta definición. Episodios como el terremoto de 2005 en Pakistán, el tsunami de Indonesia o el huracán Katrina dan cuenta de la necesidad de garantizar la ayuda estatal para quienes se ven obligados a desplazarse producto de una catástrofe natural. “Hace tiempo que tendría que haberse reconocido que se deben proteger los derechos humanos de los desplazados por los desastres”, plantea Roberta Cohen, miembro titular del Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad de Georgetown<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Ver sitio web oficial de la ONG Sentidos Comunes en [www.sentidoscomunes.cl](http://www.sentidoscomunes.cl)

<sup>26</sup> Cohen, Roberta. *El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales*. En Revista Migraciones Forzadas N°

Es importante dar apoyo psicosocial a estos afectados; sin embargo, en lo que va de la reconstrucción, no se ha oído referencia a ellos desde el Gobierno. Como se verá a lo largo de este documento, la discusión, más bien, tiende a centrarse en la cantidad de subsidios asignados.

#### **1.4. El respeto por la identidad, las culturas y formas de vida**

Las variables subjetivas y cualitativas de la vida previa al terremoto, que existían en barrios y centros históricos, no se ha tomado en cuenta a la hora de planear el proceso de reconstrucción, desperdiándose una doble oportunidad de recuperación: por un lado de los aspectos físicos, necesarios para la habitabilidad; y a la vez de los aspectos socio-culturales que apoyarían en la recuperación de la identidad y la memoria, rescate de la cultura local y las formas de vida, así como el mejoramiento de aspectos psicosociales, siendo todas estas variables un pilar esencial de la resiliencia territorial.

La experiencia previa al terremoto del programa de recuperación de barrios “Quiero mi barrio” (PQMB) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) no ha sido tomada en cuenta, como una experiencia exitosa en términos de integrar variables sociales ligadas directamente a la participación ciudadana y al rescate de las historias locales en los procesos de recuperación, en este caso de reconstrucción. Los equipos que trabajaron en el PQMB habrían sido actores de apoyo potentes en los procesos de reconstrucción, pudiendo integrar el trabajo de la participación como eje.

En paralelo, no existen alternativas para subsidios de reparación de casas de adobe. En zonas rurales, las viviendas de adobe permiten mayores dimensiones, con mejor aislación térmica, a costos más bajos. Pero como no están cubiertas por los seguros, no pueden acceder a apoyo gubernamental. Como señala la Fundación Patrimonio Nuestro<sup>27</sup>: “Por otra parte, con gran estupor, se ha analizado cómo muchas autoridades o quienes tienen que ver la autorización o detención a las demoliciones, no han hecho absolutamente nada, pues ha habido omisiones y culpas de envergaduras en estas verdaderas exterminaciones del patrimonio de barrios. (Por ejemplo en: Paillaco, Valdivia, Tomé, Concepción, Dichato, Cobquecura, Chillán, Talca, Constitución, Curicó, Santiago, Valparaíso, Rancagua, la Serena, Iquique, y otras zonas)”.

Otro de los principales problemas ha sido que los pequeños comerciantes propios de las culturas de cada localidad, como aquellos de ferias libres o pescadores artesanales que no han recibido ningún tipo de financiamiento para retomar sus actividades. Para lograr trabajar de nuevo han debido contraer nuevas deudas. Y otras más como condiciones que han debido aceptar para acceder a algún beneficio, puesto que deben aportar un alto capital inicial, que no poseen. Igualmente, el capital se ha distribuido mayoritariamente en dos regiones, no en todas las que resultaron afectadas, considerando además que los subsidios para nuevas viviendas solo se entregan para construcciones en sectores periféricos, alejando a la

---

32. Edición de junio del 2009.

<sup>27</sup> “Nueva Cultura de la Protección Patrimonial” Artículo de la Fundación Patrimonio Nuestro en el sitio web oficial [http://www.patrimonionuestro.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=280](http://www.patrimonionuestro.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=280) (visitado en Junio 2011).

gente del centro productivo y de su barrio de origen, creando una fragmentación social perjudicial para el proceso.

En este proceso de reconstrucción, el tejido social y las organizaciones ciudadanas son de vital importancia. Esto debe ir de la mano del respeto a la identidad de las localidades y sus formas de vida (tanto de vida de barrios como de centros históricos), su cultura propia y el tipo de desarrollo productivo que las caracterizaba antes del 27-F. La emergencia determinó que surgieran organizaciones sociales que pudieran hacer frente rápidamente a la situación, así como la Mesa Técnica por la Reconstrucción y el Cabildo Ciudadano en Talca, junto a otras iniciativas, pero que hasta el momento no ha sido acogida por el Gobierno central y algunas municipalidades, desconociendo el protagonismo que tienen, entregando la tarea de diseñar y llevar a cabo instrumentos públicos (Plan de Reconstrucción) a grupos privados, lo que ha provocado la desconfianza en la población respecto de sus autoridades.

### **1.5. Mercado de suelo y procesos de especulación**

El mercado de suelo en las ciudades afectadas por el terremoto y maremoto es un elemento esencial para entender las posibles consecuencias sobre los damnificados desplazados por la fuerza de la naturaleza, y hoy desplazados por la fuerza del mercado inmobiliario. Sobre todo con el modelo subsidiario de provisión de viviendas, donde el Estado retrocede en su rol de garante del derecho fundamental a la vivienda, dejando la ejecución de obras e incluso la planificación a grupos particulares y las variables del mercado. Muchas denuncias de especulación se han realizado en algunas ciudades devastadas; ejemplos claros son los centros de Talca y Talcahuano. Hasta ahora el Estado no ha sido capaz, o bien los gobernantes no han tenido la voluntad política para regular abusos especulativos y procesos de expulsión de habitantes. De acuerdo a Walter Imilan<sup>28</sup>, Coordinador del Observatorio de la Reconstrucción: “El proceso de privatización de las políticas públicas está ad portas. Aquí ha habido un proceso de privatización, de externalización de las labores propias del Estado, hacia el mundo civil privado en los últimos 10 o 15 años, pero se ha visto acelerado a partir de la catástrofe en términos de planificación y también de financiamiento”.

Lo que está en juego es el rol público del Estado, y de sus instituciones e instrumentos para resguardar y velar por el bien común, es decir, no se ha tomado en cuenta la función social de la ciudad y el suelo, privilegiando el valor de cambio del suelo urbano sobre el valor de uso que tenía espacialmente antes del terremoto. No se ha “incorporando a otros actores en las decisiones en el camino de la gobernanza, desde el enfoque de concebir las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad como premisas básicas”<sup>29</sup>. Finalmente vemos cómo “la inexistencia de mecanismos de regulación para el mercado de

---

<sup>28</sup> Encuentro a un año del terremoto/tsunami, organizado por el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa MNRJ, 30 Abril de 2011 en el sitio del Observatorio de la Reconstrucción web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/05/balance-de-la-reconstruccion-a-14-meses-del-terremoto-del-27f-y-la-emergencia-del-movimiento-nacional-por-la-reconstruccion-justa/>

<sup>29</sup> “Reconstrucción con participación: la propuesta del derecho a la ciudad” Artículo del Observatorio de la Reconstrucción en el sitio web oficial <http://invi.uchilefau.cl/index.php/reconstruccion-con-participacion-la-propuesta-del-derecho-a-la-ciudad/>

suelo” en las búsqueda de terrenos “bien localizados para damnificados sin terrenos”<sup>30</sup>.

## **2. Consulta y Participación**

Si bien es cierto que el terremoto y tsunami del 27 de febrero 2010 han dado paso a una catástrofe, es muy importante entender que algunas de sus condiciones datan de gestiones gubernamentales de las últimas décadas. En este sentido, la ausencia de participación ciudadana en las decisiones ha sido la tónica a lo largo de la historia de Chile<sup>21</sup>. En cuanto a la formulación de instrumentos de planificación territorial, como son los planos reguladores, la participación ciudadana se restringe a un nivel consultivo. Esto sugiere que en el nivel de gestión del territorio la ciudadanía tiene escaso espacio de participación, donde ésta es concebida como simple consulta, y su relación con los niveles políticos se establece a través de políticas públicas de tipo asistencialistas.<sup>22</sup>

Este débil vínculo entre ciudadanía y gestión desemboca en una población desinformada sobre un conjunto de elementos de orden territorial que afectan su habitar cotidiano. De esta forma, desde elementos técnicos como calidad del suelo y sus implicancias para la identificación de áreas de riesgo hasta programas e instrumentos vinculados a la gestión territorial y habitacional, han dado pie para la exclusión de la ciudadanía en la planificación e implementación de planes de reconstrucción, restringiendo su rol a un nivel informativo y consultivo.

Bajo este contexto resulta evidente que el involucramiento de la ciudadanía en la planificación y gestión de la reconstrucción requeriría una especial atención del gobierno en cuanto a instaurar mecanismos de trabajo conjunto. No obstante, la dirección más bien ha profundizado la brecha de participación ciudadana de las décadas recientes, en la que el gobierno ha demostrado escaso interés en el diálogo, discusión y trabajo conjunto a nivel local o regional, de forma de desplegar un trabajo con damnificados que asegurara la sostenibilidad de las acciones que se proyectan.

### **2.1. El mercado de la reconstrucción.**

---

<sup>30</sup> Artículo sobre Foro Nacional de Dichato: “Reconstrucción no es sólo reconstruir viviendas e infraestructura sino reconstruir vidas” en sitio web del Observatorio de la Reconstrucción en <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/06/foro-nacional-en-dichato%E2%80%9Dla-reconstruccion-no-es-solo-reconstruir-viviendas-e-infraestructuras-sino-reconstruir-vidas%E2%80%9D/>

<sup>21</sup> En ello concuerdan autores como Gabriel Salazar, Alejandro San Francisco, etc.

<sup>22</sup> Julia Fawaz y Rosana Cortés (2008) “*Construyendo participación ciudadana a nivel local. La experiencia de pequeños productores agropecuarios en la provincia del Ñuble*”. Universidad del Biobío.

La catástrofe ha profundizado el proceso de externalización de labores que se entendían como propias del Estado hacia la esfera privada. Un proceso de privatización de la política pública que ha dado paso a lo que muchos actores locales identifican como un “mercado de la reconstrucción” como forma de acentuar la alta presencia del mundo privado en las soluciones de reconstrucción.

Un hecho controversial en esta dirección se produjo aún en la etapa de emergencia en que el gobierno firmó un convenio entre el Estado y empresas de retail para la adquisición de materiales de construcción, excluyendo a pequeñas y medianas empresas con operaciones en los espacios locales afectados. Esta situación fue ampliamente consignada en su momento por la prensa nacional.<sup>23</sup>

La acción directa del Estado se ha restringido a la entrega de subsidios a los damnificados. Por otro lado, la Cámara Chilena de la Construcción ha desplegado un persistente lobby con el gobierno y diversos parlamentarios para liberalizar aún más las reglas del juego del mercado inmobiliario. Cabe recordar que el 25% del mercado inmobiliario recibe algún subsidio del Estado y el 46% es completamente subsidiado por éste a través de los programas de vivienda social. Esta postura ha generado una serie de problemas e irregularidades en el proceso de reconstrucción<sup>24</sup>.

## 2.2. Las campañas de ayuda

La emergencia humanitaria y el proceso de reconstrucción han generado una serie de dudas. La campaña “Chile ayuda Chile”, organizada el 5 y 6 de marzo de 2010 recaudó cerca de \$45.974 millones, de los cuales \$30.000 millones serían destinados para la reparación y reconstrucción de escuelas<sup>25</sup>. Si bien existe una cuenta pública de la iniciativa señalando el estado de situación y flujo de efectivos, no hay un detalle exhaustivo que dé cuenta de los gastos efectuados por escuela<sup>26</sup>.

Otra campaña de recolección de fondos para complementar el proceso de reconstrucción es la que dirigía el empresario Felipe Cubillos, bajo el nombre de “Desafío Levantemos Chile”. Esta iniciativa se concretó principalmente con aportes de empresarios que usaron la Ley 16.282, de 1965, a cambio de beneficios tributarios. Al obtener rebajas en los impuestos, el Ministerio de Hacienda sí debe llevar el registro completo de estas donaciones. El Centro de Investigación e Información Periodística, CIPER Chile pidió esa nómina a la subsecretaría de esta cartera, pero no fue facilitada.

---

<sup>23</sup> “Sin licitación pública Gobierno elige a 3 empresas como únicas proveedoras para la reconstrucción”. Noticia en Biobío Chile en web <http://www.biobiochile.cl/2010/03/31/sin-licitacion-publica-gobierno-elige-a-3-empresas-como-unicas-proveedoras-para-la-reconstruccion.shtml> “Sin licitación pública, el Gobierno eligió a 3 grandes empresas Construmart, Easy y Sodimac, como las únicas proveedoras de materiales para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto y tsunami del 27 de febrero”

<sup>24</sup> “Gobierno busca que empresas reconstruyan viviendas sin exigirles cumplimiento de normas” Artículo en sitio oficial de Sentidos Comunes en web [www.sentidoscomunes.cl](http://www.sentidoscomunes.cl)

<sup>25</sup> “Campaña “Chile ayuda a Chile” superó los 45 mil millones de pesos”. Noticia Radio Cooperativa en web [http://www.cooperativa.cl/campana-chile-ayuda-a-chile-supero-los-45-mil-millones-de-pesos/prontus\\_notas/2010-03-18/162604.html](http://www.cooperativa.cl/campana-chile-ayuda-a-chile-supero-los-45-mil-millones-de-pesos/prontus_notas/2010-03-18/162604.html)

<sup>26</sup> Ver Informe Final de Escuelas para Chile , 31 de Marzo de 2011 en web: <http://escuelasparachile.cl/transparencia/>

El registro entregado por el Ministerio de Educación sí detalla 11 colegios que utilizaron estas donaciones para construir salas modulares. La suma reunida hasta entonces por esta campaña, que aún sigue gestionando aportes, equivalía a unos US\$ 6,4 millones, es decir a seis meses de ocurrido el terremoto, la cruzada personal de Cubillos recaudó más del 40% de lo que hasta marzo 2011, un año después del cataclismo, acumuló el Fondo Nacional de la Reconstrucción gestionado por los técnicos del gobierno<sup>27</sup>. La poca transparencia en estas campañas y en general respecto a la gestión de los recursos provenientes de donaciones de la sociedad civil y de acciones de responsabilidad social empresarial, es un ámbito que en el actual proceso de reconstrucción requiere ser esclarecido.

### 2.3. El negocio de la reconstrucción

El mecanismo usado para concertar y financiar los Planes Maestros durante la fase de emergencia fue en base a Convenios de Asociación Público-Privado, con el fin “orientar la toma de decisiones respecto a la planificación de las ciudades, incentivar el desarrollo sustentable en lo económico, social y ambiental, incorporar instancias de participación ciudadana e integrar aquellas variables que permitan elevar el estándar urbano de nuestro país”<sup>28</sup>. Se estableció la formulación de tres tipos de instrumentos en los Planes Maestros: Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables (PRES) y Plan de Reconstrucción del Borde Costero (PRBC) -ambos para borde costero-, Plan de Reconstrucción Estratégico (PRE) para interiores y Plan de Regeneración Urbana para borde costero e interiores. El MINVU hace una proyección que indica que para el año 2010 contarán con 100 de estos Planes Maestros a implementar en su mayoría en las regiones más afectadas como son Valparaíso, Maule y Biobío<sup>29</sup>. El desarrollo de “planes de reconstrucción” en ciudades y zonas costeras fueron entregados a grandes grupos económicos: en Talca por ejemplo, a partir de abril 2010, el Alcalde Juan Carlos Castro dejó en manos de la empresa Inmobiliaria El Bosque S.A (grupo Hurtado Vicuña) aumentado así la presión inmobiliaria sobre las familias damnificadas, y alejándose de la posibilidad de participación ciudadana.

En este tipo de asignaciones a manos privadas, en general, ha primado la lógica de la especulación y la publicidad, antes que las necesidades concretas de los damnificados como así lo afirma el vicepresidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Talca, Moisés Blazet<sup>30</sup>: “Aquí ya llegaron especuladores, intermediarios que no se identifican y que hacen ofertas bajísimas a los vecinos más aporreados. Esto no puede convertirse en una liquidación a mitad de precio a costa del patrimonio de la gente (...) No puede ser que la empresa privada haga grandes donaciones en la Teletón (Campaña Chile ayuda a Chile), con una gran publicidad, y que después recupere parte de esa plata de esta manera”.

<sup>27</sup> “El primer año de la reconstrucción no se financió” Artículo aparecido en CIPER Chile en sitio web <http://ciperchile.cl> (Visitado en Mayo 2011)

<sup>28</sup> “Estudios de Planes Maestros (Borde Costero e Interior)”. Plan de Reconstrucción MINVU en web [http://www.minvu.cl/opensite\\_20100902171801.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20100902171801.aspx)

<sup>29</sup> Se adjunta documento con estados de avance de Planes Maestros, Ministerio de Vivienda y Urbanismo en web: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20100827103226.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20100827103226.aspx)

<sup>30</sup> “Nuevo terremoto en Talca: el desembarco del grupo Hurtado Vicuña y la presión inmobiliaria” Artículo aparecido en CIPER en sitio web [www.ciper.cl](http://www.ciper.cl)



Este tipo de intervención público-privada cuenta con escasa fiscalización (como se ve en la parte Coordinación Institucional), y parecieran ser más bien documentos con orientaciones generales y algunas estrategias para invertir en la ciudad. No son vinculantes y no parecieran tener coordinación institucional y normativa, por lo que deben entenderse como instrumentos indicativos y no normativos. En Talca, desde la elaboración - entre marzo y julio del 2010 - del PRETALCA, Plan de Regeneración Urbana de la ciudad, no ha tenido hasta la fecha ninguna expresión en obras concretas.

Al dejar tareas públicas como la de la reconstrucción en mano de los privados, el Estado se priva del poder de regulación, control y fiscalización, surgiendo un campo de eventuales irregularidades como las ya vistas en el caso de Cencosud. En la fase de emergencia hubo muchas donaciones del sector privado, y un escándalo salió a plena luz con el informe de la Contraloría que dio a conocer el fraude aduanero en que habría incurrido la empresa Jumbo (perteneciente al Holding Cencosud) al haber declarado en el manifiesto internacional de carga como "Ayuda Humanitaria" productos que posteriormente fueron vendidos al Estado sin pagar los aranceles correspondientes. El organismo contralor determinó que fueran retenidas tres facturas de marzo pasado: "Cabe señalar, que dichos pagos se encuentran pendientes en la ONEMI debido a que los antecedentes que respaldan el cobro efectuado por el proveedor, indican que bienes valorizados en un monto de \$2.597.521.616 (dos mil quinientos noventa y siete millones quinientos veintidós mil seiscientos sesenta pesos), habrían sido ingresados al país desde Argentina, a través del Paso Aduanero Los Libertadores, no como productos importados para su venta en el país, sino que como asistencia humanitaria a la República de Chile"<sup>31</sup>.

En conclusión, Cencosud había ingresado alimentos como ayuda humanitaria, los cuales vendió posteriormente a la ONEMI. El Holding Cencosud vendió lo que debía haber donado. "Si bien es cierto el ingreso de los alimentos adquiridos a la empresa Cencosud S.A. al territorio nacional se encuentra pendiente de aclaración, debido a que los documentos de internación indicaban que correspondían a ayuda humanitaria, sin embargo dichos productos fueron comprados por esa Oficina Nacional de Emergencia, para ser entregados a los damnificados del terremoto, por lo cual no corresponde, que por la situación pendiente de aclarar por esa empresa, los bienes se mantengan en forma indefinida sin ser utilizados en el fin para el cual fueron adquiridos. Cabe precisar además, que gran parte de estos bienes ya fueron distribuidos y que el señalado saldo se encuentra almacenado en dependencias externas a la entidad"<sup>32</sup>.

Otras irregularidades también han sido descubiertas. Una de ellas se relaciona con el precio que el Estado llegó a pagar por las viviendas de emergencia, que en tiempos normales costaban aproximadamente \$500.000 pesos (US 1.000), pero que el Estado adquirió durante la emergencia en alrededor de \$800.000 pesos (US 1.600).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> "Damnificados: Contraloría paralizó pagos a Cencosud por alimentos" Noticia en sitio web Diario La Nación [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl) (visitado el 3 de Enero de 2011).

<sup>32</sup> "Denuncian fraude aduanero de Cencosud con ayudas para el terremoto" Noticia aparecida en El Ciudadano en sitio web [www.elciudadano.cl](http://www.elciudadano.cl) (visitado en Junio 2011)

<sup>33</sup> "Contraloría investiga millonario sobrepago de casas de emergencia para damnificados del terremoto". Noticia El Mostrador en web <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/01/03/contraloria-investiga-millonario-sobrepago-de-casas-de-emergencia-para-damnificados-del-terremoto/>

## **2.4. Un centralismo extremo que no otorga el derecho a la participación de las localidades afectadas**

En las regiones afectadas existen obvias molestias por la lentitud del proceso de reconstrucción y poca claridad respecto de sus tiempos y procedimientos. Sin embargo, otro hecho que genera gran molestia es la centralización política y económica de Chile que se ha agudizado frente a las decisiones post-terremoto. Así, en la región del Bío Bío, economistas, expertos, académicos y la corporación de regionalistas han demandado un plan específico para la zona que sea producto del consenso regional y no de una imposición centralista. Este plan debe estar dotado de una inversión pública-privada con un piso mínimo de 5.000 millones de dólares y tiene que ir acompañado de medidas concretas que van desde incentivos tributarios, como la disminución en 50% del pago del IVA por doce meses y la exención del pago de impuesto territorial por el mismo periodo, a fuertes incentivos a la contratación de mano de obra y subsidios que favorezcan el desarrollo industrial, y una política crediticia blanda y de apoyo técnico a las PYMES. Además piden agilizar la acción del Estado terminando con las trabas burocráticas para que las medidas operen rápidamente y con eficiencia, ya que de ello dependerá que los plazos sean relativamente cortos (de uno a cuatro años) o que éstos se prolonguen por diez años.

## **2.5. Plan Específico y Financiado.**

“Ya teníamos un escenario muy preocupante que se agravó con los impactos del terremoto y tsunami. Los plazos de la recuperación del nivel que teníamos antes dependerán de la efectividad del plan que se aplique para la Región con el fuerte financiamiento público y privado que se necesita”, señala el docente de la Facultad de Ciencias de Económicas y Administrativa de la Universidad de Concepción, Jorge Dressner. Indica que un plan de reconstrucción bien concebido para la Región debe contemplar incentivos específicos, con un tratamiento diferenciado hacia las empresas en la zona del sismo, en relación con las del resto del país que no fueron afectadas. Entre ellas algunas exenciones tributarias, créditos blandos, subsidios para disminuir los costos de empresas y facilitar la contratación de personal, y un fuerte incentivo para la capacitación de la mano de obra. “No basta solo con entregar asistencia de emergencia a los damnificados de los sectores sociales más vulnerables en la primera etapa más crítica. También hay que diseñar programas de capacitación y dotarlos de capitales semilla o financiamiento básico para que inicien actividades de emprendimiento que mejoren sus ingresos, rompiendo así la línea de pobreza en que se encuentran y que se acrecentó con los efectos del sismo”, enfatiza.

En general, el terremoto podría ser una tremenda oportunidad para transformar de manera radical la estructura del sistema político y económico chileno heredada de la dictadura militar. Unos de los ejes centrales de este cambio es repensar la estructura centralizada del país, incentivar el desarrollo y reconstrucción de las regiones de manera menos burocrática y más autónoma. Así, la vicedecana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Desarrollo, Nora Au, advierte que “la principal traba para

incentivar el proceso de reconstrucción económica de la Región será el aparato burocrático y que, por lo tanto, es indispensable reconocer la incapacidad de la institucionalidad actual para responder la urgencia del sector productivo. Es necesario un liderazgo y equipos de trabajo con altos niveles de desempeño en gestión y autonomía (independizarse de Santiago), pero sobre todo unidad y voluntad política para impulsar tanto una gestión más eficaz, como la autonomía postergada por años. Hasta ahora siempre han existido las ganas, pero ha faltado fuerza, perseverancia y alineamiento para vencer el centralismo de este país”, señala. En general, la crítica desde las regiones ha sido que la reconstrucción ha demorado mucho tiempo, y puede seguir así ya que no existen planes nacionales y regionales de reconstrucción que sean claros, transparentes, y elaborados con todos los actores involucrados.

En términos de vivienda y urbanismo, es interesante tratar los problemas y desafíos que ha señalado en su informe<sup>34</sup> post terremoto, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Asociación Chilena de Municipalidades ACHAM:

1. La urgencia enfrentó a los gobiernos locales a dos desafíos: la necesidad de dar soluciones habitacionales de reparación y/o construcción de viviendas a miles de familias en el inmediato; y el requerimiento de construir con una mejor planificación para el futuro.
2. Las atribuciones de los municipios en materia de planificación urbana son relativas, determinados por las SEREMI de vivienda en los Planes Reguladores Regionales y sujetas a políticas de planificación y uso de suelo, emanadas del gobierno regional.
3. Los municipios carecen de profesionales con competencias para la elaboración y formulación de un plan regulador, y muchas veces deben recurrir a organismos externos, y además carecen de recursos financieros necesarios para poder abordar estos proyectos.
4. Se han postergado atribuciones para poder planificar y administrar considerando los riesgos propios de cada localidad (sobre todo aquellas con riesgo de maremoto).

## **2.6. Déficit en transparencia y del derecho a la información**

El diagnóstico de las organizaciones sociales de las localidades afectadas por el terremoto es que las medidas de reconstrucción en materia de vivienda han sido insuficientes. Esta evaluación arroja resultados más graves y preocupantes ante el empeoramiento de las condiciones climáticas, al llegar el segundo invierno que los damnificados tienen que pasar en viviendas de emergencia. Las organizaciones de damnificados y de la comunidad en general han estado ausentes de cualquier plan de reconstrucción. Se exige un plan de reconstrucción inclusivo discutido públicamente en todos los niveles de decisión,

---

<sup>34</sup> Informe “*Gobiernos Locales, Política de suelo y Reconstrucción*”, Asociación Chilena de Municipalidades en [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl) (visitado en Enero 2011)

comenzando por las Municipalidades. Es necesario fijar plazos de término para las medidas de emergencia para dar paso a soluciones definitivas.

Respecto al papel que ha jugado el gobierno local a través del alcalde de Talca, Juan Castro, y el gobierno regional a través del intendente, Rodrigo Galilea, el primero empresario y el segundo empresario inmobiliario, no es de extrañar que el modelo de reconstrucción que se está desarrollando en Talca expresa con claridad un modelo de reconstrucción gubernamental que hemos llamado “mercado de la reconstrucción”. Esto significa que, tanto en la reconstrucción de la ciudad, a través de la elaboración del Plan de Reconstrucción que como señalamos fue principalmente un plan de inversiones en la ciudad, como en la reconstrucción de barrios y viviendas, donde las inmobiliarias definen la oferta, es decir, el lugar donde se construirá y los tipos de vivienda. Al respecto debemos señalar que hasta la fecha no existe ninguna institucionalidad local preocupada de abordar la reconstrucción. En los primeros meses funcionó una mesa público-privada convocada por un medio de comunicación social de alcance regional (Diario El Centro) en la que participaron autoridades, universidades y empresarios, pero que no contó con representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía. “La mesa del diario El Centro se transformó paulatinamente en ‘el’ espacio donde se tomaban decisiones públicas en torno a cuestiones cada vez más centrales y desde donde las autoridades las comunicaban a la ciudadanía a través de las páginas del diario. En la lógica del actual gobierno, este “aporte” privado se constituyó en pilar central del proceso de reconstrucción en la comuna, en el que la ausencia de la sociedad civil y especialmente de la comunidad organizada fue total.”<sup>35</sup>

Luego de unos meses, y por recomendación de la empresa que elaboró el Plan de Reconstrucción, se hizo un intento fallido de conformación de una Corporación de Desarrollo de Talca con el objetivo de gestionar la implementación del Plan de Reconstrucción de la ciudad. “La idea de Corporación fue ampliamente apoyada por los sectores empresariales, pero criticada por el colegio de arquitectos, ONGs y la ciudadanía. Existía la idea de que, por un lado, el alcalde, como lo señala la concejala Paulina Elissetche, buscaba evadir la responsabilidad que la municipalidad tenía en el proceso de reconstrucción y por otra, la de que finalmente una entidad local no tendría ninguna relevancia en un contexto carente de institucionalidad a nivel regional y nacional”<sup>36</sup>. La conformación de la Corporación de Desarrollo de Talca no prosperó por irregularidades jurídicas en el proceso que fueron denunciadas y fuertemente criticadas por representantes de organizaciones sociales de Talca, quienes “presentaron un recurso de anulación de la constitución por cuanto: i) los estatutos leídos no correspondían a los socializados previamente, especialmente en cuanto a la constitución de los órganos de dirección de la corporación y ii) no se acreditaron debidamente las representaciones legales, cuestión que por ejemplo, permitió que el alcalde en una improvisada acción, invitara a ser parte del directorio al empresario inmobiliario Gino Rivano, sin que este tuviera representación legal alguna de su gremio y dejando fuera a organizaciones sociales que estaban presentes”.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Informe Balance de la Reconstrucción. Escuela de Líderes de Ciudad. Pág, 35

<sup>36</sup> *Ibid.* Pág, 36

<sup>37</sup> *Ibid.*

## 2.7. Negociaciones asimétricas y participación consultiva.

El proceso de reconstrucción también ha dejado de manifiesto las negociaciones asimétricas en las que se han visto perjudicados los más afectados por el terremoto. En el caso de los barrios del casco antiguo de la ciudad de Talca, sus residentes (muchos de los cuales han perdido sus viviendas y sus trabajos e ingresos) se han visto obligados a aceptar ofertas subvaloradas por la venta de sus terrenos. En tanto, los residentes de zonas costeras afectadas por el tsunami se han visto enfrascados en negociaciones con autoridades que, con la justificación del riesgo de futuras inundaciones, quieren expropiar a toda costa lo que para sus propietarios representan sus viviendas, pero también sus lugares de trabajo y emprendimiento (hostales, restaurantes, almacenes, etc.). Muchos afectados expresan el temor de que esas zonas no sean finalmente dispuestas como zonas de mitigación y terminen en manos de inversionistas y grandes proyectos inmobiliarios u hoteleros. Este tema ha sido una recurrente preocupación de las organizaciones sociales, que han expresado en los distintos encuentros ciudadanos como el Encuentro Reconstrucción(es) Sociedad Civil, Encuentro Nacional por la Reconstrucción Justa, etc.<sup>38</sup>

El punto aquí es que si ello ocurriese en una potencial expropiación, se pagará el valor actual de los terrenos o como mucho el valor fiscal que estos tenían. No obstante, si los terrenos se expropian ahora, podrán ser agrupados en paños de terreno mayores y en el futuro, contarán además con costaneras, zonas arboladas y peatonales nuevas, por lo que su valor se incrementará exponencialmente.

Como todo concepto, hay diferentes maneras de entender la participación y diferentes grados en ella, siendo real participación no solamente cuando se informa de planes ya diseñados, sino que se invita a la mayoría de las personas a participar de decisiones que les afectan desde la idea, el diseño del plan, la implementación y evaluación. Claramente este grado de participación requiere tiempo, recursos, un marco legal adaptado a una Constitución política que asegure dicha participación, y voluntad política. De tal manera que “la participación, en este sentido debe ser entendida como gobernanza, entendida ésta como redistribución del poder desde el Estado a los actores sociales<sup>39</sup>”. En la realidad de la reconstrucción chilena, ciudades como Talca cuentan hoy con un Proyecto de Reconstrucción Sustentable PRES, sin embargo, no son vinculantes, relegando la participación ciudadana a la aprobación o rechazo de un proyecto en el cual se les ha negado participar y que son creados por personas que no conocen la vida y dinámica de esos barrios y ciudades.

Para el movimiento ciudadano “Talca con todos y todas”, esta nueva etapa de la reconstrucción tiene que ser participativa. En el encuentro realizado el 30 de abril 2011 por el MNRJ en la ciudad de Concepción, se le exigió al entonces coordinador nacional de reconstrucción urbana del MINVU, Pablo Allard, mayor participación ciudadana. Como resultado del encuentro proyectó una eventual mesa de trabajo entre organizaciones del MNRJ y los actores gubernamentales involucrados en el proceso de reconstrucción.

---

<sup>38</sup> Ver informe sobre cada encuentro en el sitio del Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile en <http://reconstruccion.uchilefau.cl>

<sup>39</sup> Claudio Pulgar, “Reconstrucción como participación: la propuesta del derecho a la ciudad”.

No obstante, hasta la fecha la participación se ha quedado en la retórica, entendida como mera consulta. En otras ocasiones ha sido atribuida a las esferas tradicionales de poder, generando falsas expectativas al organizar mesas de diálogo en Dichato (ver anexo) y Constitución que no han dado los frutos esperados. Así, afirmamos que para implementar una política de reconstrucción con enfoque de derechos, contando con el derecho a la participación, es necesario un cambio de paradigma más amplio, que incluya a directivos públicos, políticos, funcionarios públicos de los distintos niveles, diseñadores de políticas y ejecutores de éstas, y sociedad civil (organizaciones ciudadanas y de base).

## **2.8. El papel y articulación de la ciudadanía**

Debido a las dificultades con que las instituciones públicas, tanto locales como regionales y nacionales, reaccionaron a la emergencia y a los procesos de rehabilitación y reconstrucción, surgieron respuestas desde las propias comunidades y sus organizaciones en todo el territorio afectado, en un primer momento, en acciones solidarias de apoyo a las familias damnificadas, en el acopio y entrega de alimentos y ropa, y en la recolección de información para apoyar las labores de los municipios; en un segundo momento, exigiendo su participación en espacios de decisión respecto a los procesos de reconstrucción de localidades y ciudades afectadas. Un ejemplo de ello es el cabildo ciudadano desarrollado en Talca en agosto de 2010, el cual tuvo el objetivo de “realizar un gran cabildo ciudadano donde todos sin distinción puedan expresar cómo desean que sea la reconstrucción (...) cómo desean ser efectivamente ayudados por el Estado, por el actual gobierno, puedan dar su parecer y su crítica sobre la emergencia que aún no ha sido resuelta”<sup>40</sup> por un conjunto de organizaciones sociales que desde marzo de ese año exigían a la autoridad local el establecimiento de un comité de emergencia. Esta exigencia y la constante interpelación a la autoridad a que se tomara en cuenta su opinión no dieron frutos debido a que la autoridad local, en particular el alcalde, dejó todas las decisiones al Plan de Reconstrucción en manos de la empresa privada. Este cabildo y su organización derivaron en un movimiento denominado Movimiento Ciudadano Talca con Todos y Todas, en la que participaron más de cincuenta organizaciones de la ciudad, vinculadas a las más variadas temáticas: educación, salud, trabajo, cultura, discapacidad, medio ambiente, comités de damnificados, organizaciones de deudores habitaciones, de mujeres; radios comunitarias, organizaciones territoriales, uniones comunales, sindicatos, juventudes de partidos políticos, el colegio de arquitectos zona Maule, entre muchas otras. Este movimiento desarrolló diversas actividades de denuncia y difusión pública, y apoyó diversas causas vinculadas al proceso de reconstrucción, tales como la defensa de las Escuelas Concentradas, la lucha de la asamblea de vecinos de los edificios Manuel Larraín, y de los barrios históricos afectados, entre otros. Este movimiento, a nivel de opinión pública, es reconocido como un actor relevante en la discusión en torno a la reconstrucción de Talca, sin embargo, no ha logrado establecer vínculos con el gobierno local.

---

<sup>40</sup> “Se lanzó cabildo en Talca” Observatorio de Género y Equidad en web: <http://www.observatoriongeneroyliderazgo.cl/blog/?p=1227>

A nivel nacional, en estos quince meses hemos visto el surgimiento de una organización de damnificados más amplia, cuyo hito inicial fue el “Primer Encuentro Nacional de Damnificados” desarrollado el 5 de octubre en el Día Mundial del Hábitat en la Villa Olímpica, Santiago, donde participaron diversas organizaciones que se encontraban trabajando en la temática de reconstrucción en sus localidades y ciudades, muchas de las cuales participaron en el “Encuentro Nacional: experiencias ciudadanas para una reconstrucción justa” desarrollado en Talca a fines de enero pasado. En este encuentro se produjeron dos hechos relevantes: en primer lugar, se conformaron las bases de un primer documento de propuestas y demandas ciudadanas para la reconstrucción denominado “Demanda Nacional por una Reconstrucción Justa” que fue entregado formalmente en La Moneda el día 7 de marzo de 2011. En segundo lugar, las organizaciones participantes decidieron durante el encuentro dar vida al Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (MNRJ) el que se ha constituido en uno de los principales referentes ciudadanos en la defensa de los damnificados del terremoto y que ha sido capaz de visibilizar sus problemáticas a nivel nacional.

Hasta la fecha este Movimiento ha desarrollado tres reuniones de coordinación en distintas ciudades y localidades de las regiones afectadas: un Encuentro Nacional realizado el 30 de abril en Concepción (donde participó el Coordinador Nacional de Reconstrucción del MINVU), y una reunión con el ministro de vivienda y su equipo, realizada el 7 de junio en Santiago.

### ***3. Coordinación institucional***

Al estar planteada la reconstrucción como una política pública sectorial y no estar interrelacionada entre las diferentes áreas que la componen, la coordinación institucional se ha visto mermada de distintas maneras. A esto se debe sumar que históricamente, Chile ha sido un Estado marcado por el centralismo, la opacidad de su administración (recién se cuenta con Ley de Transparencia desde 2009) y la baja coordinación de sus servicios, características que, pese a los últimos procesos de modernización y descentralización, continúan presentes.

De acuerdo a nuestro diagnóstico, en cuanto a coordinación institucional existen 7 problemáticas asociadas al proceso de reconstrucción chileno: poca capacidad de los Gobiernos Locales frente a la emergencia, opacidad y descoordinación en la asignación de fondos, lentitud del proceso, dobles versiones entre distintos actores públicos, inestabilidad de cargos claves, desconocimiento de las autoridades de procesos propios del Estado, y falta de institucionalidad propia para el proceso de reconstrucción.

### 3.1. Poca capacidad de los Gobiernos Locales frente a la Emergencia:

La realidad chilena de los municipios es de una desigualdad profunda y ésta ha sido acentuada por el centralismo que ha caracterizado al Estado de Chile a lo largo de su historia. Según varios estudios<sup>41</sup> todavía el 69% de los ingresos municipales se concentra en un 10% de los municipios, los mismos que a su vez concentran un 72% de los impuestos. Según el PNUD, las desigualdades territoriales son altamente perceptibles desde una perspectiva integral.

Es por esto que frente a una catástrofe de proporciones, muchos de los municipios más vulnerables no pudieron hacer frente a la crisis y se vieron completamente sobrepasados. Así los primeros días post catástrofe se escucharon los llamados de ayuda de parte de varios ediles. Los casos más dramáticos se vivieron en las zonas afectadas por el tsunami, donde la devastación fue mayor y se perdieron vidas, infraestructura pública y servicios básicos. Emblemáticos fueron los casos de la Municipalidad de Talcahuano (autodenominada Zona Cero), y de la Municipalidad de Tomé que tiene bajo su administración localidades tan dañadas como Cocholgüe, Coliumo y Dichato.

Para las municipalidades con peores índices de pobreza, la catástrofe implicó incurrir en gastos impensados y muy por encima de su capacidad presupuestaria, sobre todo en aquellas que sumaban a su condición de vulnerable, una situación de ruralidad. En la VI Región, el Alcalde de Peralillo, Gerardo Cornejo declaraba en Marzo 2010<sup>42</sup>, que el daño en la comuna alcanzaba al 90% de las viviendas y que durante los primeros días de la emergencia, ninguna autoridad regional se había acercado aún a prestar y/o comprometer ayuda, por lo que los damnificados se encontraban en una situación crítica.

En otros casos, algunos municipios se vieron enfrentados al saqueo y no supieron cómo enfrentarlo. Como ocurrió el 1 de marzo de 2010, cuando en medio de saqueos a la Municipalidad de Hualpén y a través de la Radio, el Alcalde Marcelo Rivera (VIII Región) clamaba<sup>43</sup>: "Esto es caos. En todos los sectores hay barricadas, en todos los sectores de Hualpén y del Gran Concepción, la gente tiene miedo a las turbas, no hay presencia militar ni presencia de carabineros, han sido sobrepasados, manden contingente militar (...) la autoridad regional ha sido completamente sobrepasada".

Por otro lado, la Asociación Chilena de Municipalidades hizo un duro balance a un año del terremoto y maremoto. El Presidente de la ACHAM, Alcalde Claudio Arriagada señaló el 27 de febrero 2011<sup>44</sup>: "El balance nuestro, a nivel de vivienda, no es el mejor, claramente, lo mismo a nivel de educación y salud (...). (Hay) **70 mil alumnos que aún estudian con jornada parcial**, y que tienen menos tiempos de clase, y algunos en condiciones bastante deplorables. En vivienda, en tanto, (hay) **sólo 1.500 subsidios**

---

<sup>41</sup> Según estudios: Lagos, Ricardo 2000; estudios SUBDERE, etc.

<sup>42</sup> "Peralillo: 90% de las casas están destruidas" Noticia en diario local El Rancahuaso sitio web oficial [www.elrancahuaso.cl](http://www.elrancahuaso.cl) (visitado en Abril 2010)

<sup>43</sup> "Desesperado llamado de Alcalde de Hualpén: Si tienen que matar, que maten" Noticia en Radio Bio-Bio sitio web oficial [www.radiobiobio.cl](http://www.radiobiobio.cl) (visitado en Marzo 2010)

<sup>44</sup> "La Asociación Chilena de Municipalidades entregará hoy un balance de la reconstrucción" Noticia en diario La Tercera sitio web oficial [www.latercera.com](http://www.latercera.com) (visitado el 27 de Febrero 2011)



**ejecutados**, en su mayoría, las personas siguen con la casa destruida, o sigue con el subsidio en la mano, y la región que más problemas tiene en el tema de la reconstrucción, es la del Biobío”.

### **3. 2. Opacidad y descoordinación en la asignación de Fondos**

Si bien es cierto, desde 2009 Chile cuenta con la Ley N° 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la administración pública chilena se caracteriza por su opacidad. Particularmente, en este proceso de reconstrucción, el acceso a la información pública ha sido a través de procedimientos de transparencia pasiva (los ciudadanos e interesados deben acercarse a los servicios a solicitarla) y muy poca de transparencia activa (la Administración del Estado publica la información de interés general). Esto implica que para aquellos ciudadanos que desconocen la ley, sea muy difícil acceder a la información que requieren si no es por iniciativa propia, debiendo dirigirse a varios servicios y pasar por largas esperas sin resultados. En los casos de aquellos ciudadanos y damnificados de zonas de catástrofe, éstos deben desplazarse a los servicios centrales, la mayoría ubicados en las capitales regionales donde se presenta la misma situación, lo que convierte los trámites en un proceso costoso y engorroso.

En algunos casos, estas largas esperas por respuestas y el gran número de trámites, están generando un estrés y angustia preocupantes como así lo indica el informe de la Red Construyamos<sup>45</sup>: “Durante el año tres meses, posterior al 27F, la comunidad se ha encontrado con permanentes trabas legales y administrativas para poder operar el tema de subsidios, hipotecarios, seguros, certificados de inhabilitación, Títulos de Dominio. Así como, el acceso a las Autoridades Regionales y municipales. Por las que deciden llevar su problemática al Ministerio del Interior. (...) a un año se están presentando síntomas de trastornos ansiosos, trastornos del sueño, crisis de pánico, y trastornos adaptativos; depresión y estrés ligado a serie de trámites legales y administrativos con los Bancos (hipotecarios), seguros que se tardan en responder e Instituciones de Gobierno; en el edificio Alto Río, donde murieron 8 ciudadanos, se presentan 2 intentos de suicidios”.

En el caso particular de la región del Bio-Bio, las situaciones reñidas con la probidad se han sucedido (cabe señalar que la Ley de Probidad Administrativa 19.653 se encuentra vigente desde 1999), lo que llevó finalmente a la renuncia de la Intendente de la Región del Bio-Bio, Jacqueline Van Rysselberghe, a principios de 2011. En tanto, hubo una denuncia presentada por Miguel Ángel Barra, Alejandro Navarro y Lorena Arce en la Contraloría General de la República, por situaciones reñidas con por la probidad e irregularidades presentes en la compra del terreno de ferrocarriles por parte del director del MINVU en Dichato, pero al cierre de este informe aún no se tienen respuestas. Pero como lo denuncia el Alcalde de Peñalolén y ex-Ministro de Vivienda, Claudio Orrego, la opacidad en este proceso va mucho más allá de una sola autoridad, lo que habla de una situación alarmante: “Estando en Concepción me di cuenta que el consenso de lo autoritario, lo sectario y, por ratos, poco transparente de la reconstrucción, en el caso de

---

<sup>45</sup> Informe Red Construyamos, enviado por Sergio Chamorro, Concepción, Mayo 2011 (ver anexo).

Concepción al menos, va desde la UDI hasta el Partido Comunista. No es un tema de Gobierno y oposición”<sup>46</sup>.

Si bien, las críticas a la gestión de la Intendente Van Rysselberghe se sucedían desde comienzos del proceso de reconstrucción, sólo los escándalos por asignaciones de viviendas de emergencias a pobladores de la Región del Bio-Bio que no requerían de ellas y a conocidos de la Intendente, tensó hasta la crisis el debate en torno a la transparencia de la reconstrucción en Bio-Bio.

Con respecto a la asignación de fondos destinados a la reconstrucción a nivel nacional, debido a la opacidad y al desconocimiento de algunos actores claves del gobierno con respecto a los procedimientos públicos, se han producido graves situaciones de asignaciones que la Contraloría General de la República ha debido investigar e incluso refutar.

La Oficina Nacional de Emergencia, organismo clave para hacer frente a la catástrofe y que debiera tener un rol importante en la reconstrucción, ha sido objeto de varias polémicas por su mala gestión. Uno de estos escándalos como se señaló anteriormente, ha sido la retención de pagos de ONEMI a CENCOSUD por ayuda humanitaria post 27-F, por parte de la Contraloría General de la República, hecho ocurrido en enero 2011 ya que tal ayuda habría sido mercadería para la venta.

De igual forma, la compra de viviendas de emergencia por parte del nivel central, no ha estado exenta de polémica. En enero 2011, la Contraloría ordenó investigar los sobrepagos pagados para adquirir mediaguas, y en paralelo la Comisión de la Cámara Baja, que investiga el proceso de reconstrucción, resolvió citar para al contralor Ramiro Mendoza, al ex coordinador del Comité de Emergencia, Cristóbal Lira, y al director de la ONEMI, Vicente Núñez<sup>47</sup>.

Cabe señalar que la Contraloría no tiene facultades de fiscalización sino solo de control, y su misión no es hacer respetar la ley de probidad sino más bien controlar que los gastos públicos se ajusten a la ley y al procedimiento administrativo, por lo que su rol es bastante restringido para empujar por sí sola un proceso más transparente y poder fiscalizar lo que ocurre en reconstrucción.

Por otro lado, en la VIII Región se produjo una dudosa situación que fue denunciada desde el Congreso por un miembro de la Cámara de Diputados. El diputado DC, Fuad Chahín, pidió en marzo 2011 a la Contraloría General de la República que investigue la asignación directa, sin licitación, por más de \$700 millones que realizó el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a la Empresa Constructora JCE para que demuela nueve edificios en la Región del Bio-Bio dañados por el terremoto, algunos de los cuales fueron construidos por la propia empresa<sup>48</sup>.

Uno de los sucesos más graves de esta descoordinación y poca transparencia, se relaciona con el Fondo Nacional de Reconstrucción, donde los errores administrativos desembocaron en la generación de

---

<sup>46</sup> “Claudio Orrego critica “estilo autoritario” en reconstrucción post- terremoto” Noticia en sitio web del diario La Segunda en [www.lasegunda.cl](http://www.lasegunda.cl) (visitado en Febrero 2011)

<sup>47</sup> “Comisión Investigadora cita al controlar tras polémica por sobrepagos de mediaguas” Noticia en El Mercurio sitio web [www.emol.com](http://www.emol.com) (visitado en Enero 2011)

<sup>48</sup> Noticia en [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl) y [www.radiodec.cl](http://www.radiodec.cl) (visitado en Marzo 2011)

trámites complejos y engorrosos para fomentar las donaciones. Esto generó que dichas donaciones no se lograran, los procedimientos llevados a cabo por el ejecutivo impidieron que millones de dólares pudiesen ser utilizados para enfrentar la emergencia y financiar el proceso de reconstrucción en 2010. Como lo señala Ciper, aunque el gobierno esperaba recaudar cerca de US\$ 150 millones, solo ingresó el 10%. Además, los US\$ 300 millones provenientes de recursos de la Ley Reservada del Cobre que debían usarse en la reconstrucción recién estuvieron disponibles a fines de año, por lo que en vez de gastarse, fueron invertidos en el mercado de capitales,<sup>49</sup> algo completamente insólito e inusual en los procesos de reconstrucción anteriores al 27-F 2010.

### 3.3. Lentitud del Proceso:

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el proceso de reconstrucción no tuvo financiamiento proveniente del Fondo Nacional de Reconstrucción.

Lo sucedido con el Fondo Nacional de Reconstrucción es otro ejemplo de lentitud del proceso que solo para obtener el despacho del reglamento que habilitaba al FNR debió esperar un mes y medio. Según CIPER<sup>50</sup>, se buscó un mecanismo que permitiera a los donantes escoger la obra a la que querían destinar el dinero. Los interesados en que una obra sea reconstruida la postulan al Fondo y deben ser evaluadas por el gobierno para que puedan recibir donaciones. Las obras pasan por un engorroso proceso que parte porque el ministerio del ramo la reconozca como un proyecto que le interesa reconstruir o reparar (en el caso de un consultorio, por ejemplo, lo debe declarar la cartera de Salud), continúa con un análisis de admisibilidad que realiza Hacienda y sigue con un estudio técnico-económico que efectúa Mideplan, para determinar si la reconstrucción propuesta efectivamente es de interés social. El cuarto paso es el decreto que firma el Presidente en que se establece que esa obra puede recibir donaciones afectas a beneficios tributarios. Finalmente, la Contraloría debe visar todo el procedimiento. Recién entonces, a la obra se le asigna un folio y se publica en la web del Fondo, para que el donante la escoja.

Un año sin fondos provenientes del FNR implica por cierto falta de recursos, la misma falta de recursos que se ha sido transformado en uno de los factores de retrasos en las demoliciones, reparaciones y construcciones, lo que se convierte en una situación grave. A casi un año y medio del terremoto y tsunami, aún no hay casas construidas en Dichato y la población sigue viviendo en inmensos campamentos o “aldeas”, aún no existen planes integrales para intervenir las zonas más afectadas que cuenten con equipo de salud, asistencia judicial, psicológica, planes de educación adaptados, etc. En febrero de 2011, los presidentes regionales de la Concertación, denunciaban en la Araucanía que solo el 60% de los subsidios habitacionales de reconstrucción para Cautín y Malleco había sido entregados a un año del terremoto. En la oportunidad se criticó duramente a la SEREMI de la Araucanía, ya que además la mayoría

---

<sup>49</sup> “El Primer año de la reconstrucción no se financió” Reportaje aparecido en CIPER sitio web [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl) (visitado en Mayo 2011)

<sup>50</sup> *Ibid.*

de los subsidios entregados no han sido ejecutados. Con respecto a Talcahuano (uno de los lugares más afectados por el tsunami), el balance a un año de la reconstrucción es el siguiente<sup>51</sup>: “Hay un atraso, tenemos el triste récord de reconstruir 6.000 viviendas y a la fecha no se ha iniciado la construcción de ninguna de ellas. Más allá si los subsidios han sido asignados o entregados, lo concreto es que la gente no ve la reconstrucción de ninguna de esas viviendas”.

No sólo la falta de recursos ha sido factor de lentitud para la reconstrucción, lo engorroso de mucho de los procesos y procedimientos definidos para reconstruir, han retrasado la solución a las problemáticas de las distintas zonas afectadas. Esto pasa sobre todo en zonas rurales, donde existen personas que, no pudiendo regularizar su situación como propietarios, están quedando fuera de los beneficios, como se señaló en el punto Seguridad de Tenencia. De igual modo, la concentración de poderes a nivel central ha sido factor de retraso, un ejemplo de esto es que recién en junio de 2011, el Presidente de la República traspasó ciertos poderes al Intendente Regional del Bio-Bio para lograr demoler edificios de altura.

Otro factor que ha favorecido la lentitud de la reconstrucción ha sido la poca participación de otros poderes del Estado. Sin bien es el Poder Legislativo quien detenta un rol fiscalizador, éste ha sido lento y poco presente, con excepción de algunos actores clave como el Senador Alejandro Navarro, quien denunció tempranamente las malas prácticas de la Intendenta Jacqueline Van Rysselberghe y de la Ministra de Vivienda y Urbanismo Magdalena Matte, o la Senadora Ximena Rincón que denunció el cese de entrega de viviendas de emergencia cuando aún se necesitaban en Maule. Por su parte, la Comisión de Reconstrucción estuvo abocada en un principio más bien a la investigación de lo ocurrido en la emergencia del 27-F y de los primeros procedimientos que se realizaron para enfrentar la catástrofe, que en hacerse fiscalizador del proceso de reconstrucción mismo. Así pareciera evidenciarlo el informe de reconstrucción enviado por Lorena Arce, representante del Borde Costero Dichato y Asamblea Ciudadana de Dichato, donde se señala que un grupo de dirigentes de Dichato, Tomé, Coronel, Lirquén y Penco, fueron hace meses al Congreso a la Cámara de Diputados a exponer y solicitar la visita de la Comisión Investigadora del proceso de reconstrucción a dichas localidades. Aunque se llegó a acuerdo y en acta quedó escrito visitar la zona a fines de abril, dicha visita no se ha concretado hasta el cierre de este informe. Además, con el fallo de la Corte Suprema (Junio 2011) que indica no haber encontrado problemas en la administración de la Intendenta Van Rysselberghe, según el informe de Lorena Arce, la Comisión de Reconstrucción habría decidido no ir a terreno, pues no sería necesario.

Por otro lado, las demoliciones han sido uno de los temas más polémicos no solo por la especulación inmobiliaria en torno a los terrenos, sino por la demolición en sí. En Concepción, los estudios para efectuar demoliciones de edificios colapsados comenzaron recién a 5 meses del sismo (como así lo informó Radio Bio-bio) aún cuando la no demolición de algunos de ellos ha implicado el cierre de calles neurálgicas de la ciudad. Otro problema asociado a las demoliciones y que las transforma en respuestas aún más demorasas, es que la legislación vigente obliga a los propietarios a hacerse cargo de éstas y por otro lado, se deben respetar los tiempos necesarios para las pericias e investigación requeridas por el Poder Judicial. Sobre todo para aquellas demoliciones asociadas a situaciones donde murieron personas como es el caso de Alto

---

<sup>51</sup> Declaraciones del Alcalde Subrogante de Talcahuano, Hector Silva para el diario Cambio 21 a un año del Terremoto/Maemoto. En “Mea culpa del Gobierno por atraso en la reconstrucción fue anticipado por alcaldes de zonas afectadas” Noticia en diario Cambio 21 sitio web oficial [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl) (visitado en Marzo 2011)

Río (Edificio colapsado en Concepción, VIII Región). Este edificio debió ser demolido en enero de 2011, pero el día anterior a la anunciada demolición, se debieron detener las faenas a causa del proceso judicial que se está llevando a cabo.

En un balance sobre la reconstrucción entregado por la Asociación Chilena de Municipalidades, el alcalde de La Granja y presidente de ACHAM, Claudio Arriagada, señaló<sup>52</sup>: “En el proceso administrativo el gobierno ha sido exitoso al entregar un certificado de subsidio, pero en términos de ejecución concreta eso ha sido de una lentitud impresionante. Sabemos lo que se está viviendo en los campamentos que aún existen desde la Quinta a la Octava Región, son 114 campamentos que reconoce el Gobierno, los municipios sabemos que es una cifra un tanto superior a eso”.

Solo a casi un año del 27-F, el Gobierno ha hecho una declaración confirmando que existe una cierta lentitud del proceso. Sin embargo, este mea culpa estuvo acompañado de una justificación, el Presidente Sebastián Piñera reconoció<sup>53</sup> atrasos en vivienda y salud, pero aseguró que estos se han producido pues el Gobierno ha intentado construir mejor infraestructura que la existente al momento del sismo.

### 3.4. Versiones disímiles entre distintos actores públicos

Otro aspecto que se ha visto repetidamente en este proceso de reconstrucción ha sido la reiterada doble versión de los hechos entre los diferentes actores involucrados. Esto se da bajo distintas circunstancias: se han presentado casos donde las autoridades del Gobierno Central han difundido información que ha sido refutada y rechazada por otros actores involucrados en la reconstrucción (como recién se mencionó el Gobierno reconoce menos de 114 campamentos de emergencia y ACHAM reconoce más de 114).

Estas dobles versiones se presentaron también a un año del 27-F, cuando el Presidente Sebastián Piñera anunciaba en el Primer Balance de Gobierno del Proceso de Reconstrucción<sup>54</sup>: “Aunque algunos se empeñen en negar los hechos y les moleste ver a un pueblo ponerse de pie, yo quiero afirmar responsablemente que más del 50% de lo que el terremoto y maremoto destruyeron ya está reconstruido”. Ante estos anuncios, parlamentarios y ediles de localidades afectadas entregaron versiones disímiles, entre las cuales se encuentra aquella de la Senadora Ximena Rincón<sup>55</sup>: “las cifras me sorprenden, no es la información que manejamos en El Maule, no es tampoco la percepción que tiene la ciudadanía en la región. Un 73% de las personas, según una encuesta, señala que el proceso ha sido lento o muy lento y un 82% de

---

<sup>52</sup> “Mea culpa del Gobierno fue anticipado por alcaldes de zonas afectadas. Ediles critican fuertemente lentitud del proceso y también piden salida de Intendente Van Rysselbergue” Noticia en diario Cambio 21 sitio web oficial [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl) (visitado en Marzo 2011)

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> “Piñera cifró reconstrucción en 50%: Dura crítica a la gestión 27-F” Noticia en Diario La Nación [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl) (visitado en Febrero 2011)

<sup>55</sup> “La dispar evaluación de la Reconstrucción. Mientras el Gobierno asegura que han avanzado un 50%, alcaldes se indignan indicando que no han avanzado nada” Noticia en diario digital Cambio 21 en sitio web [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl) (visitado en Febrero 2011)

la población señala desconocer los planes de reconstrucción". Por su parte, Hugo Tillería<sup>56</sup>, Alcalde de una de las zonas costeras más afectadas por el maremoto como es Constitución, rechazó totalmente el balance oficial de Gobierno y señaló: "Aquí sólo se han entregado papeles, muchos proyectos, pero ha faltado decisión, el invierno 2011 lo tenemos encima y no tenemos una sola vivienda construida. El balance es nulo, no hemos avanzado nada en lo que es social, en lo técnico no hemos avanzado un paso, sino centímetros. Se sigue viviendo en mediaguas en paupérrimas condiciones".

Algo similar ocurrió con las quejas por la lentitud de la reconstrucción, como se mencionó anteriormente. Si bien el Presidente de la República reconoció la lentitud del proceso, rápidamente justificó ésta y declaró los avances. Ante esto, los alcaldes de zonas afectadas criticaron fuertemente la declaración y entregaron su versión<sup>57</sup>: "Cuando estaba lento nos culpaban a los alcaldes que no hacíamos nada, y hoy día mismo ellos reconocen que fue lenta la cosa". Con respecto a la lentitud en las demoliciones, también se han generado declaraciones cruzadas. En junio 2011, el Gobernador del Bio-Bio Alejandro Reyes culpó a los damnificados de ser los responsables de la tardanza en las tareas de demolición "debido a la negativa de algunos de ellos a firmar el desistimiento que autoriza el desplome de sus departamentos, y de paso, los lleva a renunciar a la idea de demandar al Estado"<sup>58</sup>. Esto generó declaraciones de repudio que presentaron los representantes de vecinos de edificios colapsados que suman 564 familias de los colapsados edificios Alto Río, Plaza del Río, Alto Arauco II y Centro Mayor. De acuerdo a la información aparecida en el sitio web de Radio Bio Bio<sup>59</sup>: "Las familias destacaron que sólo gracias a sus propias acciones lograron la intervención del Ministerio del Interior, que actualmente sesiona en una comisión especial para resolver este conflicto. Por ello invitaron a las autoridades regionales a colaborar aportando soluciones y no obstaculizando y reduciendo el conflicto al proceso de desistimiento que, cabe destacar, está llevando la Intendencia del Bío-Bío".

Los medios de comunicación también han denunciado problemas sobre los contenidos de las informaciones oficiales entregadas por el Gobierno, uno de los casos más bullados ha sido la denuncia en febrero 2011 por parte de Radio Bio Bio sobre la utilización y publicación de fotografías en formato "antes y después" para mostrar los avances de reconstrucción en el sitio web oficial del Ministerio de Obras Públicas MOP. En ellas se mostraba la destrucción del 27-F en Concepción y Dichato, y se las comparaba con la infraestructura recuperada actualmente. Sin embargo, las imágenes correspondían a cómo estaban estos lugares previo al terremoto y maremoto, ante lo cual el gobierno negó un engaño y señaló un simple error. Al escándalo se sumaron las fuertes críticas de parlamentarios, lo que finalmente derivó en disculpas por parte del MOP y el retiro de las imágenes.

Cabe señalar que la mayoría de las incongruencias se dan entre las versiones entregadas por las autoridades elegidas y aquellas provenientes de autoridades designadas. Así como ocurrió en la VI Región donde la Gobernación de Linares declaró a pocos meses del 27-F que la emergencia había terminado y con

---

<sup>56</sup> *Ibid*

<sup>57</sup> "Mea culpa del Gobierno fue anticipado por alcaldes de zonas afectadas. Ediles critican fuertemente lentitud del proceso y también piden salida de Intendenta Van Rysselbergue" Noticia en diario Cambio 21 sitio web oficial [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl) (visitado en Marzo 2011)

<sup>58</sup> "Damnificados por terremoto repudian que Gobierno los responsabilice por tardanza en demoliciones" Noticia en sitio web oficial de Radio Bio Bio en [www.radiobiobio.cl](http://www.radiobiobio.cl) (visitado en Junio 2011)

<sup>59</sup> *Ibid*

ella por ende, la entrega de viviendas de emergencia. El escándalo fue mayúsculo pues los ediles de localidades afectadas de la región, presentaron severas quejas contra la Gobernación aludiendo al carácter de damnificados de muchos de sus habitantes. La Senadora Ximena Rincón y Alcaldes de la VI Región, elevaron sendos reclamos y de este conflicto surgió una solución proveniente del Gobierno central. De visita en las zonas afectadas, el delegado presidencial para la zona de catástrofe, Cristián Lira “desestimó los anuncios de la gobernadora de la provincia de Linares de poner fin a la entrega de mediaguas para abocarse a la entrega de viviendas definitivas en un plazo de 15 días”<sup>60</sup>. Frente a este cambio en las decisiones, Cristóbal Lira reiteró su petición de información a la gobernación de la provincia de Linares para conocer con precisión la cantidad de mediaguas requeridas, información que a esa fecha (julio 2010) todavía no se tenía para poder intervenir de manera adecuada. Por su parte, y luego de varias declaraciones cruzadas entre las distintas autoridades, la Senadora Rincón declaró en los medios que los alcaldes hicieron sentir su molestia por este tema con justa razón y que incluso el edil de Talca públicamente llamó al Gobierno a no terminar con la entrega de mediaguas, esta unión de fuerzas cambió la situación y dejó en evidencia que las denuncias tenían sustento en la realidad pese a la negativa de las autoridades designadas en un principio.

Las declaraciones más disímiles se encuentran entre las emitidas por autoridades locales y aquellas emitidas por las autoridades nacionales. Mientras el Gobierno central celebra los avances en reconstrucción y presenta el proceso chileno como un paradigma de reconstrucción, los ediles critican el proceso y acusan exclusión. En 2011, el caso chileno de reconstrucción fue presentado en la Primera Conferencia Mundial de Reconstrucción (Ginebra, Suiza) por el Coordinador Nacional de Reconstrucción Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pablo Allard quien declaraba<sup>61</sup>: “Lo que estamos viviendo en Chile, en cuanto a reconstruir pensando en el desarrollo futuro del país y no sólo en salir de la emergencia, ha sido lo más destacado por los observadores internacionales, quienes reconocen la opción chilena de evitar la erradicación masiva y privilegiar el apego de las comunidades a su territorio como acciones claves del posible éxito del plan, reconocido en programas como la reconstrucción en sitio propio con proyecto tipo, o los planes maestros de borde costero que han permitido reconstruir comunidades Resilientes en la costa”. Mas en febrero del mismo año, para la entrega del balance de ACHAM a un año del 27-F, el Alcalde de Peñalolén y ex-Ministro de la Vivienda, Claudio Orrego señalaba<sup>62</sup>: *“El estilo de esta reconstrucción ha sido autoritario, de espaldas a la ciudadanía, no se ha aceptado la colaboración de otros actores políticos, con mucho sectarismo, y también ha habido episodios de clara falta de transparencia”*, contradiciendo las declaraciones del Coordinador Allard.

### 3.5. Inestabilidad en nombramientos de Cargos Públicos Claves

---

<sup>60</sup> “Linares: Gobierno echa pie atrás y garantiza mediaguas” noticia aparecida en diario local en sitio web [www.elamaule.cl](http://www.elamaule.cl) visitado en Julio 2010

<sup>61</sup> “Delegación chilena participa en Conferencia Mundial de Reconstrucción” Artículo aparecido en el sitio web oficial del Gobierno de Chile en [www.gob.cl](http://www.gob.cl) (visitado en Junio 2011)

<sup>62</sup> “Claudio Orrego critica “estilo autoritario” en reconstrucción post- terremoto” Noticia en sitio web del diario La Tercera en [www.latercera.com](http://www.latercera.com) (visitado en Febrero 2011)

Otra de las características del proceso de reconstrucción chileno ha sido la constante inestabilidad de los nombramientos en cargos públicos claves para el proceso mismo, inestabilidad causada por diversos motivos. Entre las más tensas y polémicas, se encuentran la salida de la Intendente de la Región del Bio-Bio Jacqueline Van Rysselberghe en febrero 2011 y de la Ministra de Vivienda y Urbanismo Magdalena Matte en Abril del mismo año.

Tras una gestión post- 27-F bastante criticada, la Ministra Matte fue interpelada en el Congreso en diciembre de 2010, por supuestas irregularidades en la entrega de subsidios habitacionales de reconstrucción. Si bien la interpelación no tuvo mayores implicancias en términos legales y de responsabilidades administrativas, ésta si se convirtió en un antecedente que sumado al conflicto político entre la Ministra y la Intendente Van Rysselberghe, sumado igualmente al informe de Controlaría impugnando pagos a una empresa (Caso Kodama), terminaron por generar un ambiente de tensión política que derivó en la renuncia de la Ministra en abril 2011.

La disputa entre la Intendente del Bio-Bio y la Ministra de Vivienda, surgió luego que se hicieran públicos los registros de la autoridad regional, asegurando a los pobladores de la Aurora de Chile (VIII Región) haber obtenido para ellos subsidios de reconstrucción y admitiendo haber mentido a las autoridades de Gobierno central para beneficiarlos. Luego, la Intendente aseguraría contar con la aprobación del Subsecretario de Vivienda, lo que fue desmentido por la Ministra y acarreó un conflicto político y mediático de proporciones. Ante esto, la Concertación y el Partido Comunista impulsaron una acusación constitucional, y tras una serie de nuevas denuncias, la Intendente Van Rysselberghe presentó su renuncia dejando vacante el principal cargo del Gobierno Regional. A doce días de la renuncia, asumió el nuevo Intendente de la región, Víctor Lobos.

La renuncia de Matte y Van Rysselberghe tuvo implicancias directas en los nombramientos en otras zonas afectadas por el 27-F, así se produjo la salida del Intendente de la VI Región, Rodrigo Pérez Mackenna para asumir el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Cabe señalar que el nuevo Ministro de Vivienda y Urbanismo asumió en medio de críticas por parte de la Red Construyamos, quienes tras la primera visita oficial del Ministro a la VIII Región declaraba: "Queremos expresar y reiterar nuevamente nuestra preocupación y rechazo a las decisiones que toma un personero público que elige una agenda pública en la que prioriza su comodidad y evita el debate respecto de la realidad que vivimos con la reconstrucción de la Región del Bio Bio. El Ministro Pérez NO VISITÓ Dichato, que tiene el campamento más grande de la región; Centinela II en Talcahuano; Villa Futuro, 7 y 8 Oriente en Chiguayante; Coronel ni otros vecinos de Lota, Arauco y Curanilahue, sectores que a juicio de Red Reconstruyamos permitirían al Ministro conocer la dura e indigna realidad de nuestra gente que día a día espera con mayor desesperanza un avance más rápido de la reconstrucción, sobre todo en su derecho social a la vivienda"<sup>63</sup>.

Al asumir Pérez Mackenna el cargo de Ministro de Vivienda y Urbanismo, se produjo un verdadero "efecto dominó" ya que se dejó vacante la Subsecretaría Regional del Ministerio de Planificación de

---

<sup>63</sup> Declaración Pública Red Construyamos sobre Nueva Autoridad SERVIU, Concepción 26 de Mayo de 2011



O'Higgins, en virtud de que el Seremi Patricio Rey asumiera como Intendente. Otra consecuencia de esta serie de designaciones, fueron los cambios en las SEREMI de Vivienda de regiones afectadas por el terremoto. En cuanto a la región del Bio-Bio, la designación del SEREMI provocó una declaración pública de la Red Construyamos: "Ha trascendido que el nuevo Ministro Pérez ha tenido reunión en el SERVIU con los funcionarios de dicho servicio, dando a conocer el nombre del nuevo Director Regional del SERVIU, Sergio Jara, ratificando así la salida de Sebastián Salas, cuestionado públicamente por la compra de un terreno inundable en Dichato, zona considerada de reconstrucción, lo que evidenció el extremo desequilibrio existente con la política de expropiaciones a los vecinos de dicho sector, y que dejara una pésima imagen al sumarse a otras numerosas malas decisiones en el proceso de reconstrucción" <sup>64</sup>. En Maule en tanto, la situación se vuelve más inestable ya que el cargo de Secretaría Regional Ministerial ha sido provisto a lo menos 7 veces entre 2010 y 2011.

Otros Ministerios y servicios también se han visto afectados por esta inestabilidad. Los cuestionamientos en la Región del Bio-Bio por la compra de un puente mecano poco transparente, terminaron por llevar al Ministro de Defensa Jaime Ravinet a la renuncia. De igual modo, la dirección de la Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI, cargo denominado Vicepresidencia Ejecutiva, estuvo a cargo de subrogantes por varios meses en 2010 a comienzos del Gobierno de Sebastián Piñera. Esto dificultó de sobremanera la reconstrucción de varios de los jardines infantiles de zonas afectadas, donde las mujeres necesitaban trabajar para reactivar la economía doméstica dañada por el terremoto y tsunami, pero no pudiendo dejar a sus hijos en los servicios de jardines públicos. Finalmente, la designación de Ximena Ossandón en la vicepresidencia ejecutiva de JUNJI fue informada el 25 de mayo de 2010. Mientras duró su gestión, la Contraloría señaló en una auditoría varias incongruencias en los gastos de la junta. Los fiscalizadores detectaron una diferencia de \$433 millones entre el dinero que la JUNJI pidió a Hacienda y lo que efectivamente gastó en arreglar jardines, sin documentación que lo justificara. La explicación del servicio fue que destinó parte de los recursos a cubrir el déficit de otro subtítulo de su presupuesto, pero la Contraloría aseguró que tal operación no fue acreditada. En enero de 2011, tras varias polémicas por sus dichos en los medios de comunicación, Ximena Ossandón presenta su renuncia dejando a JUNJI nuevamente sin dirección y con severos cuestionamientos en la gestión destinada a reconstrucción sin resolver.

### **3.6. Desconocimiento de las autoridades de procesos propios del Estado**

La inestabilidad en los cargos públicos designados por el Gobierno tratada en el punto anterior, se explica también por un desconocimiento de las nuevas autoridades sobre el funcionamiento propio de la administración pública y el servicio civil, los procedimientos y requerimientos. Así esta primera etapa del Gobierno del Presidente Piñera estuvo marcada por una serie de nombramientos en cargos públicos que luego debieron anularse o dejarse sin efecto, o bien no fueron tramitados por error. Bullados fueron los

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

casos del Seremi del Trabajo de Coyhaique acusado de no pagar cotizaciones a sus empleados; de Ximena Ossandón a quien dejaron fuera de concurso de Alta Dirección Pública por un olvido administrativo de JUNJI; o el caso del Gobernador de Los Ángeles (VIII Región) acusado de pertenecer a Colonia Dignidad, etc. Estos últimos ejemplos vinculados a la reconstrucción, claramente han repercutido en el proceso pues, como lo explica el Alcalde de San Pedro de la Paz (VIII Región), Audito Retamal<sup>65</sup>: "El aparataje estatal tiene sus ritmos y tiene sus normativas que son las que a veces impiden que las buenas iniciativas, los acuerdos que se logren, no se puedan concretar con la velocidad que uno quisiera. Si el Presidente ha observado esta situación creo que es correcto, la inexperiencia en poder llevar adelante este proceso es la que le ha complicado un poco".

La inexperiencia y desconocimiento también queda en evidencia en el caso que se ha mencionado en varias oportunidades en el presente informe, el Fondo Nacional de Reconstrucción, de acuerdo a la investigación de Ciper<sup>66</sup>, cuando el Ministro de Hacienda Felipe Larraín entregó las cifras del FNR, ya sabía que gran parte de los fondos con los que Hacienda contaba para asumir las tareas más urgentes durante el 2010, sencillamente no se habían ocupado por errores en el diseño para obtener, tramitar y disponer de esos recursos. Así había sucedido también con las platas provenientes de la Ley Reservada del Cobre y con las que debía recaudar el FNR. Las declaraciones para el mismo artículo de CIPER, por parte del subsecretario de Hacienda, Rodrigo Álvarez<sup>67</sup> sobre la responsabilidad del Gobierno en el fallido FNR, reafirman la idea del poco conocimiento de la gestión pública por parte de las nuevas autoridades: "Uno previó, con una mirada del espíritu humano muy generosa de La Moneda, que íbamos a obtener US\$ 150 millones por año. Creo que vamos a estar finalmente bastante cerca. Ya tenemos en torno a los 106 ó 107 conversados, aunque no comprometidos. Creo que vamos a andar cerca de 120, 130 millones. Pero, no sé cómo vamos a hacer malabarismos para el segundo año".

Lo anterior, evidenciaría la inexperiencia y desconocimiento de los procedimientos administrativos por parte de los nuevos directivos públicos, y podría de igual forma dar luces sobre por qué se repiten constantemente las irregularidades en el proceso de reconstrucción, como compras por parte del Estado sin pasar por el procedimiento de mercado público que la ley exige (es decir, compras directas), o en casos de pagos con sobrepagos para ropa institucional y compra de mediaguas, etc.

### **3.7. "Hipersectorialización" de la Reconstrucción y Falta de Institucionalidad Propia**

Al revisar las propuestas y políticas de reconstrucción queda en evidencia la "hipersectorialización" del proceso y su desvinculación con una mirada inserta globalmente en la agenda pública. Tanto en la

---

<sup>65</sup> "Mea culpa del Gobierno fue anticipado por alcaldes de zonas afectadas. Ediles critican fuertemente lentitud del proceso y también piden salida de Intendente Van Rysselbergue" Noticia en diario Cambio 21 sitio web oficial [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl) (visitado en Marzo 2011)

<sup>66</sup> "El primer año de la reconstrucción no se financió" Noticia en el sitio web oficial de Ciper [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl)

<sup>67</sup> *Ibid*

cuenta pública 2010 como la cuenta pública 2011<sup>68</sup> del Gobierno, los avances y asuntos pendientes de reconstrucción se encuentran divididos por áreas como Hacienda, Educación y Salud, siendo Vivienda la responsable del proceso al ser la única institución que cuenta con una figura especialmente creada para enfrentar la reconstrucción: se trata del ya mencionado Coordinador Nacional de Reconstrucción Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pablo Allard. Esto ha generado en la práctica que, al presentar los vecinos afectados y las organizaciones sociales sus inquietudes a las autoridades, éstas derivan la responsabilidad de respuesta a un servicio o ministerio específico según el área, desentendiéndose del principio de coordinación administrativa (inserto en la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado) y como se mencionó en un punto anterior: haciendo de los procedimientos y respuestas un proceso lento y engorroso, hipersectorializado y poco participativo. Ante esto, algunas organizaciones sociales y en particular la Asociación Chilena de Municipalidades han declarado su descontento con la política de reconstrucción, ejemplo de esto es el balance que entregó la ACHAM sobre la situación particular de la Región del Bio-Bio comparada con el proceso a nivel nacional<sup>69</sup>: "Hay una concentración de dificultades fundamentalmente en la Octava Región, porque echamos de menos un gran acuerdo nacional y faltó capacidad política (...). El balance nuestro a nivel de vivienda, educación y salud no es el mejor".

Pero lo más crítico de esta situación de reconstrucción parcelada, es que en términos de respuestas a las necesidades de las comunidades afectadas por el 27-F, éstas son parciales y no integrales, y sobre todo poco participativas. Ante lo cual la ACHAM ha declarado en su balance: "En educación llegamos a esta etapa con alrededor de 70.000 alumnos con jornada parcial", y "en salud tenemos dificultades serias de infraestructura y en las condiciones en que están haciendo su trabajo y en las que los pacientes son atendidos"<sup>70</sup>.

También se traduce en soluciones poco durables ya que se repiten modelos para zonas distintas, como es el caso del proyecto MINVU para Dichato, que es casi similar al de Constitución (ver Proyecto Dichato en: <http://www.youtube.com/watch?v=eZnz7coW9o> y Plan de Reconstrucción Constitución en <http://www.youtube.com/watch?v=4R-29PTXReo&feature=related>) siendo ambas localidades muy diferentes en problemáticas incluso antes del terremoto/maremoto. De las soluciones que a largo plazo parecieran no tener cabida, encontramos como ejemplo el puente mecano de Dichato. Inundado ya como efecto post tsunami y terremoto en Japón (marzo 2011), si bien el puente supone ser provisorio, hay un completo desconocimiento de cuáles serán las medidas para transportarse por sobre el canal dichatino, si es que llegara a construirse el parque de mitigación que se quiere implementar en ese mismo sector, ¿qué pasará con el puente del lugar?

Por otro lado, el pensar la reconstrucción por sectores implica que la solución habitacional y de vivienda de emergencia no incluya en muchos casos aspectos tales como apoyo psicológico de las zonas afectadas (ni de los funcionarios/as que trabajan con estas personas afectadas en distintos servicios como bomberos, profesores, etc.), planes de educación adaptados a los traumas que presentan los niños que

---

<sup>68</sup> Ambas cuentas públicas disponibles en su totalidad en el sitio oficial del Gobierno [www.gob.cl](http://www.gob.cl)

<sup>69</sup> Declaraciones del Presidente de la ACHAM, Claudio Arriagada en el Balance a un año de la Reconstrucción en sitio web oficial de ACHAM [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)

<sup>70</sup> *Ibid.*

habitan en mediaguas de las denominadas “aldeas”<sup>71</sup>, y esto lamentablemente se está traduciendo en serios problemas de salud mental que incluso han llevado a intentos de suicidio, y algunos de ellos lamentablemente se han concretado como ocurrió en el campamento Las Salinas de Talcahuano<sup>72</sup>. El psicólogo del Hospital Las Higueras de Talcahuano, Rodrigo Inostroza señaló en el encuentro Reconstrucción(es) Sociedad Civil (Universidad de Chile, marzo de 2011), que solo en salud mental quedan muchos desafíos pendientes y que se cruzan necesariamente, directa o indirectamente con otros ámbitos, como por ejemplo: Educar a los medios de comunicación en un manejo saludable de la información para evitar nuevas retraumatizaciones como las ocurridas por la sobreexposición de imágenes explícitas del tsunami en Japón; Construcción con las comunidades de planes futuros basados en los aprendizajes obtenidos post catástrofe; sentido preventivo de la salud mental: fomentar la consideración de los aspectos psicológicos a la hora de prevenir (tan importante como saber dónde arrancar, es saber cómo me podría sentir ante una catástrofe, qué es normal, cómo manejarlo, etc). Interesante sería desarrollar una especie de “operación Daisy” emocional; retomar a la población afectada ya evaluada y chequear la reaparición de síntomas o cronificaciones posteriores a las intervenciones ya realizadas; evaluar a familiares de pacientes ya identificados, que en un inicio pudieron reaccionar como red de apoyo pero que hoy podrían estar generando sintomatología.

En otros casos, la falta de una política integral deja desprotegidos a los más vulnerables (ancianos<sup>73</sup>, bebés, enfermos crónicos) que requieren de intervenciones diferentes y más completas. Se requiere de una institucionalidad capaz de llevar a cabo planes y programas que consideren todos los ámbitos involucrados y sus puntos de confluencia, capaz de coordinar la acción de todos los servicios y niveles involucrados; y de hacer de este proceso de reconstrucción un proceso participativo y no excluyente.

La necesidad de una institucionalidad propia del proceso de reconstrucción que integre a la sociedad civil de manera activa y multisectorialmente se hace entonces patente y urgente, como se ha concluido en los diferentes encuentros de discusión ciudadana sobre reconstrucción (Encuentro Reconstrucción(es) Sociedad Civil, Universidad de Chile, Santiago 28 de marzo de 2011; Encuentro Nacional por la Reconstrucción Justa, MNRJ, Concepción 30 de abril de 2011, etc.).

---

<sup>71</sup> Ver artículo “Las secuelas de los niños del terremoto” en The Clinic [www.theclinic.cl](http://www.theclinic.cl)

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> “Muerte de abuela damnificada: cuántas víctimas más se necesitan para una solución?” Noticia aparecida en el diario local El Rancagua en sitio web <http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/22612> (visitado en Mayo 2011)

## FUENTES

- Artículo Foro Nacional en Dichato(2011). Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl>
- Noticia diario local El Rancagua(2011). Sitio web <http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/22612>
- Artículo Los Desplazados de la Reconstrucción (2011). Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/04/los-desplazados-de-la-reconstruccion/>
- Artículo The Clinic (2011). Sitio web [www.theclinic.cl](http://www.theclinic.cl)
- Artículo “Delegación chilena participa en Conferencia Mundial de Reconstrucción” (2011). Sitio web [www.gob.cl](http://www.gob.cl)
- Noticia “Claudio Orrego critica “estilo autoritario” en reconstrucción post- terremoto” (2011). Sitio web [www.latercera.com](http://www.latercera.com)
- Artículo y video Observatorio de la Reconstrucción (2011). Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/05/denuncian-enfermedades-a-causa-de-la-contaminacion-arrastrada-por-el-terremoto-a-las-poblaciones/>
- Artículo “Un centenar de alumnos de Concepción reclamó por la falta de salas post terremoto” (2011). Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl>
- Artículo Fundación Patrimonio Nuestro (2011). Sitio web [http://www.patrimonionuestro.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=280](http://www.patrimonionuestro.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=280)
- Artículo “Reconstrucción con participación: la propuesta del derecho a la ciudad” (2011). Sitio web <http://invi.uchilefau.cl/index.php/reconstruccion-con-participacion-la-propuesta-del-derecho-a-la-ciudad/>
- Artículo “Gobierno busca que empresas reconstruyan viviendas sin exigirles cumplimiento de normas” (2011). Sitio web [www.sentidoscomunes.cl](http://www.sentidoscomunes.cl)
- Artículo “El primer año de la reconstrucción no se financió” (2011). Sitio web <http://ciperchile.cl>
- Balance de la Reconstrucción a 14 meses del 27F y surgimiento del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (2011). En sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/05/balance-de-la-reconstruccion-a-14-meses-del-terremoto-del-27f-y-la-emergencia-del-movimiento-nacional-por-la-reconstruccion-justa/>
- Declaraciones del Presidente de la ACHAM, Claudio Arriagada en el Balance a un año de la Reconstrucción (2011). Sitio web [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)
- El Ciudadano (2011). Sitio web [www.elciudadano.cl](http://www.elciudadano.cl)
- Gobierno de Chile, Cuentas públicas (2011). Sitio web [www.gob.cl](http://www.gob.cl)Noticia “Muerte de abuela damnificada: cuántas víctimas más se necesitan para una solución?” (2011) .Sitio web <http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/22612>
- Informe del encuentro Reconstrucción(es) Sociedad Civil, realizado el 28 de Marzo 2011(2011). Sitio web <http://reconstruccion.uchilefau.cl/2011/04/reconstrucciones-sociedad-civil-y-participacion/>
- Informe de Escuela de Líderes de Ciudad(2011).Sitio web <http://elci.sitiosur.cl/pdf/INFORME%20BALANCE%20V%20Final%2024-05-2011.pdf>
- Informe Comisión Especial de la Cámara de Diputados (2011). Sitio web [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Informe de CEPAL (2010). Sitio web <http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/1/40941/2010-193-Terremoto-Rev1.pdf>
- Informe “Gobiernos Locales, Política de suelo y Reconstrucción” (2011). Sitio web [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl)
- Mensajes presidenciales (2011). Sitio web [www.gob.cl](http://www.gob.cl)

- Misión ONU-Habitat Post Terremoto(2011). Sitio web [http://www.muroh.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86:onu-habitat-proyecto-post-terremoto-en-chile&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.muroh.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=86:onu-habitat-proyecto-post-terremoto-en-chile&catid=1:latest-news&Itemid=50)
- Noticia “Damnificados: Contraloría paralizó pagos a Cencosud por alimentos” (2011). Sitio web [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)
- Noticia “Denuncian fraude aduanero de Cencosud con ayudas para el terremoto” (2011). Sitio web [www.elciudadano.cl](http://www.elciudadano.cl)
- Noticia “Peralillo: 90% de las casas están destruidas” (2011). Sitio web oficial [www.elrancahuaso.cl](http://www.elrancahuaso.cl)
- Noticia “Desesperado llamado de Alcalde de Hualpén: Si tienen que matar, que maten”(2011). Sitio web [www.radiobiobio.cl](http://www.radiobiobio.cl)
- Noticia “La Asociación Chilena de Municipalidades entregará hoy un balance de la reconstrucción” (2011).Sitio web [www.latercera.com](http://www.latercera.com)
- Noticia“Claudio Orrego critica “estilo autoritario” en reconstrucción post- terremoto” (2011).Sitio web [www.lasegunda.cl](http://www.lasegunda.cl)
- Noticia“Comisión Investigadora cita al controlar tras polémica por sobreprecios de mediaguas” (2011). Sitio web [www.emol.com](http://www.emol.com)
- Noticia (2011). Sitio web [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl) y [www.radioudec.cl](http://www.radioudec.cl)
- Noticia “Mea culpa del Gobierno por atraso en la reconstrucción fue anticipado por alcaldes de zonas afectadas” (2011). Sitio web [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl)
- Noticia “Piñera cifró reconstrucción en 50%: Dura crítica a la gestión 27-F” (2011). Sitio web [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)
- Noticia “La dispar evaluación de la Reconstrucción. Mientras el Gobierno asegura que han avanzado un 50%, alcaldes se indignan indicando que no han avanzado nada” (2011). Sitio web [www.cambio21.cl](http://www.cambio21.cl)
- Noticia “Damnificados por terremoto repudian que Gobierno los responsabilice por tardanza en demoliciones” (2011). Sitio web [www.radiobiobio.cl](http://www.radiobiobio.cl)
- Noticia “Linares: Gobierno echa pie atrás y garantiza mediaguas” (2011). Sitio web [www.elamaule.cl](http://www.elamaule.cl)
- Noticia “Muerte de abuela damnificada: cuántas víctimas más se necesitan para una solución?” (2011) .Sitio web <http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/22612>
- ONG Sentidos Comunes (2011). Sitio web [www.sentidoscomunes.cl](http://www.sentidoscomunes.cl)
- Observatorio Urbano, Ministerio de Vivienda (2011). Sitio web [http://www.observatoriourbano.cl/Docs/pdf/Programa\\_de\\_Reconstrucci%C3%83%C6%92%C3%82%C2%B3n\\_Nacional\\_en\\_Vivienda\\_Prensa\\_329175120135108256%5B1%5D.pdf](http://www.observatoriourbano.cl/Docs/pdf/Programa_de_Reconstrucci%C3%83%C6%92%C3%82%C2%B3n_Nacional_en_Vivienda_Prensa_329175120135108256%5B1%5D.pdf)
- Reportaje “El Primer año de la reconstrucción no se financió” (2011). Sitio web [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl)