

Estudios de Demanda

Departamento de Ingeniería de Transporte y Logística

INFORME FINAL

**VERIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE
RECONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE
SUS FUNDAMENTOS**

INFORME N° 1232393

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Santiago, Diciembre de 2014

1. Título del proyecto VERIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE SUS FUNDAMENTOS	2. Cuerpo del informe 67 hojas (incluye portada)
Jefe de proyecto: Juan de Dios Ortúzar Coordinador del proyecto: Paula Iglesias	3. Contrato 784, 04 de marzo 2014. Correlativo N° 1232393
4. Nombre y dirección de la organización investigadora DICTUC S.A. Vicuña Mackenna N° 4860, Casilla 306 – Correo 22, Macul – Santiago	5. Fecha del informe 17 de diciembre de 2014
6. Antecedentes de la Institución Mandante Nombre : MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Dirección: Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N° 924, comuna de Santiago, Región Metropolitana RUT : 61.801.000-7 Teléfono : (56-2) 2 351 3657	7. Contraparte técnica Nombre: Ana Devia Cargo: Jefa Equipo de Estudios y Evaluaciones Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos
8. Resumen El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) solicitó a DICTUC un estudio orientado a analizar la implementación de los Fundamentos del Programa de Reconstrucción en el proceso de reconstrucción post-terremoto 27F (febrero 2010), con el objetivo de delinear recomendaciones que puedan ser de utilidad para futuras situaciones similares y otros programas del Ministerio. El estudio, realizado con la colaboración de la Escuela de Arquitectura UC, corresponde a un análisis cualitativo del programa de construcción y reparación de viviendas, y complementa un estudio realizado anteriormente por DICTUC que tuvo el objetivo de verificar el grado de cumplimiento en la ejecución de los subsidios otorgados desde una perspectiva cuantitativa. La metodología definida en este caso, en conjunto con el Mandante, contempla la realización de entrevistas semi-estructuradas aplicadas a tres tipos de participantes: beneficiarios de distintos programas y tipos de solución, empresas gestoras (EGIS) y autoridades (MINVU, Directores de Obras	

Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago – Chile / Fono: (56-2) 354 4886 / ingenieria@dictuc.cl / www.dictuc.cl

Municipales y SERVIU).

Para realizar el trabajo, el MINVU seleccionó un conjunto de localidades representativas de distintos tipos de subsidio o solución que resultaban de su interés. Dentro de esas localidades o casos DICTUC realizó una selección de participantes en terreno.

Cabe señalar que el estudio no busca representatividad estadística de los resultados relevados, sino analizar una diversidad de situaciones que acontecieron en las distintas zonas del país durante un proceso que aún se encuentra en desarrollo.

El presente documento corresponde al informe final del estudio y se entrega junto con varios anexos digitales que contienen: fichas resumen de cada entrevista realizada y audios correspondientes, y fichas resumen de la visita en terreno para cada localidad considerada.

Normas Generales

- El presente documento corresponde al informe final del estudio VERIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE SUS FUNDAMENTOS, que corresponde a una segunda etapa de lo realizado en el marco del estudio cuantitativo de verificación, reportado en los informes N° 1171206 y 1171207 del presente año.
- El presente informe fue preparado por **DICTUC** a solicitud del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (**MINVU**) y bajo su responsabilidad exclusiva, para reportar los hallazgos del estudio desarrollado para analizar la implementación de los Fundamentos del Plan de Reconstrucción.
- Para el desarrollo de este estudio **DICTUC** utilizó la información aportada por **MINVU**, en particular, respecto a localidades y tipos de casos para la selección de beneficiarios participantes. Adicionalmente, se recabó información en terreno, provista por responsables locales (en el documento se indican las distintas fuentes). En consecuencia, el informe y sus conclusiones se limitan a la información disponible para su ejecución.
- Las metodologías utilizadas en el desarrollo del trabajo son propiedad intelectual de **DICTUC** y se basan en las mejores prácticas para estudios de este tipo, en el actual estado del arte.
- La información contenida en el presente informe constituye el resultado de una asesoría que, en ningún caso permite al solicitante afirmar que sus productos han sido certificados por **DICTUC**.
- La información contenida en el presente informe no podrá ser reproducida total o parcialmente, para fines publicitarios, sin la autorización previa y por escrito de **DICTUC** mediante un Contrato de Uso de Marca.
- El **MINVU** podrá manifestar y dejar constancia verbal y escrita, frente a terceros, sean éstos autoridades judiciales o extrajudiciales, que el trabajo fue preparado por **DICTUC**, y si decide entregar el conocimiento del presente informe de **DICTUC**, a cualquier tercero, deberá hacerlo en forma completa e íntegra, y no partes del mismo.
- El presente informe es propiedad del **MINVU**; sin embargo, si **DICTUC** recibe la solicitud de una instancia judicial, hará entrega de una copia de este documento al tribunal que lo requiera, previa comunicación por escrito al **MINVU**.
- El presente informe es resultado de las metodologías desarrolladas por **DICTUC**, del alcance del informe encomendado y de los antecedentes que el **MINVU** puso a disposición de **DICTUC**. En consecuencia, **El MINVU** acepta expresamente que los resultados del presente informe pueden en definitiva, no serles favorables a sus intereses particulares.

Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago – Chile / Fono: (56-2) 354 4886 / ingenieria@dictuc.cl / www.dictuc.cl

INDICE

1	INTRODUCCION	8
2	TRABAJO DE TERRENO	10
2.1	Definición y Selección de Participantes	10
2.2	Aplicación de Entrevistas a Beneficiarios y Líderes Locales	12
2.3	Aplicación de Entrevistas a Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	13
2.4	Aplicación de Entrevistas a Autoridades Municipales, Regionales y MINVU RM	14
3	LEGALIDAD Y FORMALIDAD DE LAS SOLUCIONES	14
3.1	Evolución del Marco Legal	15
3.2	Beneficiarios y Líderes Locales	19
3.2.1	Implementación	19
3.2.2	Información	21
3.2.3	Instancias de Apoyo	22
3.2.4	Percepción de la Duración del Proceso	22
3.2.5	Resultados y Relevancia	23
3.3	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	24
3.4	Autoridades Locales y Regionales	25
3.5	Observaciones Finales	28
4	CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO	29
4.1	Beneficiarios y Líderes Locales	31
4.1.1	Implementación	32
4.1.2	Resultados y Relevancia	33
4.2	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	34
4.3	Autoridades Locales y Regionales	35
4.4	Observaciones Finales	37
5	COMPETENCIA POR LA DEMANDA	38
5.1	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	38
5.2	Autoridades Locales y Regionales	39
5.3	Observaciones Finales	41

Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago – Chile / Fono: (56-2) 354 4886 / ingenieria@dictuc.cl / www.dictuc.cl

6	ESCALA TERRITORIAL	41
6.1	Beneficiarios y Líderes Locales	43
6.1.1	Implementación	43
6.1.2	Resultados y Relevancia.....	44
6.2	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	44
6.3	Autoridades Locales y Regionales	45
6.4	Observaciones Finales	46
7	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POSIBILIDAD DE ELEGIR	47
7.1	Beneficiarios y Líderes Locales	47
7.1.1	Implementación	47
7.1.2	Resultados y Relevancia.....	50
7.2	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	51
7.3	Autoridades Locales y Regionales	53
7.4	Observaciones Finales	54
8	INNOVACIÓN	55
8.1	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	55
8.2	Autoridades Locales y Regionales	56
8.3	Observaciones Finales	57
9	ESTRUCTURA DINAMICA	58
9.1	Autoridades Locales y Regionales	58
10	FOCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS	59
10.1	Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social	60
10.2	Autoridades Locales y Regionales	61
10.3	Observaciones Finales	63
11	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
11.1	Programa Nacional de Reconstrucción	64
11.2	Manejo de la Excepcionalidad	64
11.3	De los Fundamentos	65

11.4	Apremio Temporal, Fiscalización e Información	65
11.5	Equilibrio entre Oferta y Demanda.....	66
11.6	Planes Maestros de Reconstrucción.....	66
11.7	Patrimonio e Identidad Local.....	67

1 INTRODUCCION

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) solicitó a DICTUC un estudio para analizar la implementación de los fundamentos del Plan de Reconstrucción, desde una perspectiva cualitativa orientada a delinear recomendaciones para futuras situaciones similares u otros planes del Ministerio.

En un estudio precedente, DICTUC llevó a cabo una verificación de carácter cuantitativo respecto al grado de cumplimiento en la entrega de las soluciones reportadas hasta septiembre de 2013. Aquel estudio se basó en muestras representativas del universo de aproximadamente 180.000 subsidios reportados como otorgados hasta septiembre de 2013 como parte del programa de construcción y reparación de viviendas. La muestra de casos fue confirmada en terreno a través de registros fotográficos en el caso de viviendas provistas y mediante la revisión de distintos documentos vinculantes, en el caso de viviendas reparadas.

El objetivo de esta segunda etapa de análisis, materia del presente informe y que pone foco en los aspectos cualitativos del desarrollo del Plan de Reconstrucción, es corroborar el grado en que los fundamentos planteados para dicho plan, registrados en el documento “Plan de Reconstrucción MINVU, Chile Unido Reconstruye Mejor”, fueron logrados y analizar en qué medida aportaron o condicionaron el proceso.

Con este objetivo DICTUC formó, en conjunto con profesionales de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica, un equipo multidisciplinario, con quienes definió una metodología basada en la realización y análisis de entrevistas con distinto tipo de involucrados en el proceso. Este enfoque permitió identificar las principales ventajas y dificultades observadas en la implementación de los fundamentos, así como comprender la percepción de los beneficiarios respecto de los beneficios recibidos y el proceso, en el marco de los casos de estudio seleccionados.

Se realizaron entrevistas considerándose beneficiarios, líderes vecinales, representantes de empresas gestoras y autoridades municipales y regionales en las seis regiones más afectadas por el terremoto y posterior tsunami, así como entrevistas con profesionales del MINVU central (Región Metropolitana).

Los tipos de solución consideradas y los casos específicos –es decir, las localidades o conjuntos habitacionales a visitar– fueron definidas por el Mandante y consideran: (i) Autoconstrucción asistida, (ii) Banco de materiales, (iii) Condominios sociales, (iv) Densificación urbana, (v) Patrimonial, (vi) PPPF, (vii) Proyecto tipo y (viii) Proyecto tipo/patrimonial.

En el segundo capítulo del informe se explica cómo fueron seleccionados y contactados por DICTUC los participantes dentro de las localidades o conjuntos habitacionales predefinidos -los que están repartidos

entre la Región de Valparaíso y la Región de la Araucanía- y cómo fueron realizadas las entrevistas para cada tipo de entrevistado, entre otras consideraciones del trabajo de terreno.

Posteriormente, los capítulos 3 al 10 presentan los hallazgos asociados a cada uno de los Fundamentos del Plan de Reconstrucción, relevados a nivel de autoridades, EGIS y beneficiarios, según corresponda. Cada fundamento está definido al inicio del capítulo que le corresponde, según la descripción que entrega el documento Plan de Reconstrucción, MINVU (2011; 31). Los ocho fundamentos abordados en estos capítulos son:

- Legalidad y formalidad de las soluciones
- Construcción en sitio propio
- Competencia por la demanda
- Escala territorial
- Participación ciudadana y posibilidad de elegir
- Innovación
- Estructura dinámica
- Focalización de los recursos

Estos fundamentos corresponden a los principios básicos que se plantearon al definirse el plan de acción post terremoto, una vez analizados y cuantificación los daños del siniestro, y fueron definidos de acuerdo al enfoque básico del marco de acción adoptado, que correspondió al uso de programas previamente existentes -principalmente el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), el Fondo Solidario de la Vivienda y el Decreto Supremo 40- siguiendo la reglamentación correspondiente (aunque modificándose algunos aspectos mediante resoluciones exentas).

El último capítulo, sintetiza las principales conclusiones y recomendaciones que se consideran transversales a todo el proceso, y aquellos hallazgos relevantes que pudieran escapar a los fundamentos identificados como parte del análisis.

2 TRABAJO DE TERRENO

El trabajo de terreno considera entrevistas a beneficiarios, líderes locales, profesionales o técnicos de Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS), funcionarios de la Dirección de Obras Municipales (DOM), funcionarios de los SERVIU y profesionales del MINVU nivel central.

2.1 Definición y Selección de Participantes

En conjunto con el Mandante, se definió realizar 56 entrevistas a beneficiarios de ocho tipos de solución, 12 a líderes locales, 6 a profesionales o técnicos de EGIS, 8 a funcionarios de las DOM, 5 a funcionarios SERVIU, y 2 a autoridades del MINVU central. Todas estas entrevistas estarían distribuidas en seis regiones del país, desde la V a la IX Región, incluyendo la Región Metropolitana.

Para las entrevistas con beneficiarios la contraparte MINVU especificó, para cada tipo de solución, las localidades o conjuntos habitacionales de donde seleccionar la muestra de beneficiarios. Para los SERVIU y para los líderes se especificó Región, para las EGIS la ciudad y para los DOM la Región, pero en este último caso, para algunas regiones se hizo distinción entre comuna urbana y comuna rural (Bío Bío y Maule). La muestra clasificada para la selección de la totalidad de entrevistas se presenta en la Tabla 1, al final de esta sección.

Las entrevistas fueron aplicadas por un equipo de profesionales formado por tres arquitectos, un sociólogo y un antropólogo, y todas ellas fueron grabadas. Posteriormente, cada una de ellas fue resumida y puesta a disposición (audios y resúmenes se entregan en Anexos Digitales).

Las entrevistas se realizaron de acuerdo al siguiente protocolo:

- (i) Las entrevistas con beneficiarios fueron realizadas mediante visitas domiciliarias. La intención inicial era realizar un procedimiento de muestreo de selección de dos fases (numeración de viviendas y selección aleatoria de unidades, considerando una sobre-muestra); sin embargo ello no fue posible en todos los casos porque en muchos de ellos las viviendas subsidiadas estaban distribuidas al interior de un conjunto o sector (no correspondían a la totalidad de las viviendas) y, dado que se presentaban viviendas no habitadas (viviendas en construcción y/o sin moradores), no resultaba factible verificar la pertinencia de considerar dichas viviendas en la preselección. En consecuencia, la selección de casos se llevó a cabo principalmente en terreno, tocando la puerta de los domicilios que se veían habitados y aquellos que se indicaban como beneficiarios de subsidio (pues contaban con una placa MINVU en el exterior). Asimismo, en algunos casos los

grupos de beneficiarios se identificaron mediante contactos telefónicos entregados por las EGIS o los Municipios.

- (ii) Dentro de cada hogar, se entrevistó al beneficiario directo (titular del subsidio). En aquellos casos en que no fue posible, se realizó la entrevista al cónyuge o a hijo/a mayor de edad, siempre y cuando éste declarara haber estado involucrado en el proceso y conociera su desarrollo.
- (iii) Los líderes locales, por su parte, corresponden a beneficiarios que tuvieron un rol activo en la organización de iniciativas grupales de postulación o en la toma de decisiones para el desarrollo de las soluciones colectivas. En este último caso, la selección de líderes se realizó consultando a los propios vecinos entrevistados o a través de la información provista por las autoridades locales.
- (iv) La selección de las entrevistas a EGIS fue realizada bajo dos criterios: primero, se intentó localizar EGIS involucradas con los casos seleccionados para el trabajo con beneficiarios en las distintas regiones. Dado que no en todos los casos existieron estas entidades, o no necesariamente se logró conseguir su participación en las entrevistas, se prosiguió a contactar EGIS asociadas a los municipios u otras identificadas en los listados oficiales, para invitarlas a participar.
- (v) Las entrevistas a funcionarios SERVIU, DOM y MINVU central, fueron acordadas telefónicamente o vía correo electrónico, y posteriormente realizadas en las oficinas correspondientes.
- (vi) La entrevista a las autoridades centrales se realizó en una actividad grupal, contándose con la participación de cinco profesionales involucrados en distintas líneas de trabajo asociadas a reconstrucción, al interior del Ministerio.

Tabla 1. Selección de entrevistas

Región	Ciudad	Comuna		Tipo de solución	Beneficiarios	Líderes	SERVIU	DOM	EGIS	MINVU central
V	Valparaíso					2	1	1	1	
V		Valparaíso		Densificación urbana	3					
RM	Santiago					2		1	1	2
RM		Ñuñoa	Villa Olímpica	PPPF	6					
VI	Rancagua					2	1	1	1	
VI		Lolol		Proyecto tipo/patrimonial	3					
VI		Peralillo		Proyecto tipo/patrimonial	3					
VII		Cauquenes	Sauzal	Proyecto tipo/patrimonial	3	2	1			
VII		Chanco		Patrimonial	3			1		
VII		Talca		Densificación urbana	3					
VII		Talca		Condominios sociales	3			1	1	
VII		Talca		Proyecto tipo/patrimonial	3					
VII		Vichuquén		Patrimonial	3					
VIII	Concepción					2	1	1	1	
VIII		Cobquecura		Patrimonial	3			1		
VIII		Lebu	Isla Mocha	Autoconstrucción asistida	6					
VIII		Lota		Patrimonial	3					
VIII		San Carlos		Banco materiales	6					
VIII		Talcahuano	Caleta Tumbes	Proyecto tipo	6					
VIII		Tomé	Aldea El Molino, Dichato	Condominios sociales	3					
IX	Temuco					2	1	1	1	
SUBTOTALES					60	12	5	8	6	2
TOTAL										93

2.2 Aplicación de Entrevistas a Beneficiarios y Líderes Locales

Se realizó un total de 74 entrevistas a beneficiarios y un total de nueve entrevistas a líderes. Estas fueron realizadas por cuatro profesionales que se organizaron en duplas: la primera, formada por un antropólogo y un arquitecto, trabajaron en la sexta y séptima región, mientras la segunda, formada por un psicólogo y un arquitecto, lo hizo en la quinta, octava y novena región. La única excepción fue el caso de la Villa Olímpica –inicialmente considerado como entrevistas piloto– que fue abordado por los cuatro profesionales. El primer equipo hizo todas las entrevistas en pareja y el segundo equipo alternó en la realización de las entrevistas en equipo y/o por separado, según las localidades y distancias a recorrer.

La duración media de las entrevistas fue de aproximadamente 30 min. En el caso de los líderes locales éstas se extendieron, en algunas ocasiones, por más de una hora (cuando el entrevistado era también beneficiario se le aplicaba ambas pautas de entrevistas). Existió un número reducido de entrevistas que se redujeron a 15 o 20 min, en particular, algunos beneficiados que manejaban poca información sobre el proceso de reconstrucción.

En cada entrevista se hizo una introducción de los entrevistadores y del objetivo de la entrevista y se advirtió de la duración y necesidad de grabar la conversación. Sólo hubo tres casos en que el entrevistado no accedió a la grabación por razones personales (los registros de audio se incluyen en el Anexo Digital y la información de dichas entrevistas fue considerada en el análisis, mediante los apuntes y notas del entrevistador).

Cada entrevista comenzó con el registro del nombre del entrevistado y el nombre del beneficiario, que en muchos casos coincidía. También se registró la dirección del domicilio y la composición del grupo familiar.

Para cada tipo de entrevista se contó con una pauta especialmente diseñada. En el caso de los beneficiarios se guió el desarrollo de una línea de tiempo del proceso y la revisión de todos aquellos fundamentos que competían al caso: Legalidad y formalidad de las soluciones, Construcción en sitio propio, Escala territorial, Participación ciudadana y posibilidad de elegir, y Focalización de los recursos. Para los líderes, la pauta enfatizó aspectos claves de participación y relación con las autoridades.

La recepción por parte de los beneficiarios fue muy favorable y en general se percibió buena disposición para contestar sinceramente, independiente de la cantidad de información que manejaran. Las entrevistas a líderes locales resultaron particularmente útiles para comprender los procesos a cabalidad, y también contaron con favorable participación.

2.3 Aplicación de Entrevistas a Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Los cuatro profesionales encargados de las entrevistas a beneficiarios realizaron también las entrevistas a las EGIS. Se contó con una pauta de entrevista especial para las EGIS y la recepción fue muy favorable en todos los casos, tanto en las EGIS privadas como en las municipales. Estas entrevistas –de 60 min de duración aproximadamente– fueron fundamentales para comprender, completar y rectificar datos entregados por los beneficiarios, que a veces resultaban contradictorios. De hecho, el contraste de opiniones entre beneficiarios, y entre beneficiarios y EGIS, fue enriquecedor para la comprensión y el análisis que se desarrollará en adelante, aun cuando las EGIS participantes de cada región no necesariamente trabajaron con los casos específicos seleccionados como subsidio o tipo de solución estudiada para las entrevistas a beneficiarios.

Los fundamentos considerados en las entrevistas a las EGIS fueron: Legalidad y formalidad de las soluciones, Construcción en sitio propio, Competencia por la demanda, Escala territorial, Participación ciudadana y posibilidad de elegir, Innovación y Focalización de los recursos.

2.4 Aplicación de Entrevistas a Autoridades Municipales, Regionales y MINVU RM

Todas las entrevistas a las autoridades municipales, regionales y centrales (a funcionarios MINVU de la Región Metropolitana), fueron realizadas presencialmente por una misma profesional con título de arquitecto y con experiencia en la labor municipal, mediante una pauta que recorría todos los fundamentos a del Plan de Reconstrucción.

El hecho de que todas estas entrevistas hayan sido realizadas por un mismo profesional permitió seguir un hilo conductor en las distintas regiones, relacionando y abordando temas desde lo general del proceso de reconstrucción, a lo específico de cómo fueron y cómo son abordados en la actualidad los distintos aspectos en cada región.

Las entrevistas a funcionarios del nivel central se realizaron en una actividad grupal, siguiendo la misma pauta de aplicación correspondiente a autoridades locales, que abordaba cada uno de los fundamentos del Plan de Reconstrucción.

3 LEGALIDAD Y FORMALIDAD DE LAS SOLUCIONES

El primer fundamento para el Plan de Reconstrucción, denominado “Legalidad y formalidad de las soluciones” aborda dos aspectos asociados a la construcción o reparación de las viviendas. Primero, que se respete la legalidad de las construcciones y su dominio; y segundo, que se respete las formalidades institucionales establecidas. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“Todas las construcciones ejecutadas con subsidios deberán contar con el permiso de construcción y la recepción municipal de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcción”

“No existirán subsidios de autoconstrucción, sin embargo, se promoverá que los contratistas empleen mano de obra proveniente de las propias familias integrantes del proyecto (autoconstrucción asistida)”

“Las viviendas construidas en sitios aportados por el beneficiario serán construidas siempre y cuando se encuentre regularizado el título de dominio de la propiedad”

Para comprender el contexto en que estas premisas estuvieron inmersas, y antes de analizar la percepción de uno y otro tipo de involucrado en el proceso, a continuación se analiza la evolución general del marco legal en sus principales elementos. Esto ya que este marco legal fue evolucionando

justamente para acoger las necesidades detectadas durante el proceso. Posteriormente, el análisis se separa según tipo de entrevistado, como se hará en los capítulos siguientes que corresponden a los restantes fundamentos.

3.1 Evolución del Marco Legal

El MINVU publica la primera edición del Plan de Reconstrucción de Vivienda en agosto de 2010, es decir seis meses después del terremoto del 27 de febrero 2010 (27F) y su cuarta edición en enero 2011. Su implementación se realizó a través de la reglamentación que regía para los programas habitacionales del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), el Programa para la Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) y el Decreto Supremo 40 (DS 40), modificando algunos de sus requisitos, procedimientos y aspectos operacionales, a través de Decretos Supremos y de Resoluciones Exentas.

Entre las modificaciones efectuadas para dar rapidez y fluidez al proceso de reconstrucción, y permitir al beneficiario damnificado postular a un subsidio, se originaron dos Decretos Supremos del MINVU muy relevantes. El primero, orientado a regularizar las construcciones existentes antes del terremoto y, el segundo, a las construcciones producto de los planes de reconstrucción. Estos decretos indican básicamente lo siguiente:

- (i) A través del DS 141 del 2011 que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), se da la posibilidad al propietario de una vivienda dañada a consecuencia de una catástrofe, de regularizar las construcciones existentes en su predio a través de la obtención del “Certificado de Regularización de Edificaciones Existentes” por la Dirección de Obras Municipales (DOM), el cual otorga el Permiso de Edificación y Recepción Final en forma simultánea. De esta forma, con la vivienda ya regularizada, el propietario se encuentra capacitado y en condiciones para postular a un subsidio como damnificado. El plazo para acogerse a los procedimientos simplificados se establece en seis años, contados desde la fecha del decreto que declaró la zona afectada por catástrofe (DS150 del 2010).
- (ii) A través de la disposición transitoria del DS 2 del MINVU del 2011, se introduce en la OGUC un anexo con el artículo transitorio que simplifica notoriamente los trámites municipales para los damnificados del terremoto del 27F. Este estipula, *“en los casos de proyectos de viviendas unifamiliares tipo que cuenten con la autorización previa del MINVU (...), el propietario podrá solicitar el permiso de edificación a la respectiva DOM de manera simultánea con la recepción definitiva de las obras, debiendo cumplir con las normas y requisitos que se establecen en este artículo transitorio”*. La postulación se debe realizar directamente en el SERVIU, optando por una de las viviendas pre-certificadas del banco de proyectos tipo.

Por su parte el MINVU emitió una sucesión de Resoluciones Exentas, con el fin de destrabar los impedimentos que fueron encontrando los damnificados para la postulación de subsidios. A continuación se indican las más relevantes:

- **Resolución Exenta N° 6.064 del 24.09.2010**, que simplifica los trámites requeridos para acceder a un subsidio en la modalidad de construcción en sitio propio del FSV.
 - Permite postulantes arrendatarios, los cuales deben presentar declaración jurada, firmada por ellos y el propietario, de que se arrendaba la vivienda, además de contrato de arrendamiento o cuentas de servicio a su nombre anteriores al 27 de febrero de 2010.
 - Elimina exigencia de Plan de Habitación Social a proyectos de Construcción en Sitio Propio.
 - Flexibiliza exigencia de cuadro normativo si la vivienda tiene al menos 45 m², liberando del cumplimiento de dimensiones al recinto estar comedor.
 - Elimina impedimento de postular con terreno hipotecado cuando se trate de la modalidad de Construcción en Sitio Propio.
 - Establece menores exigencias en documentos a presentar en proyectos de Construcción en Sitio Propio, mediante la incorporación de un *check list* único y reducido, disminuyendo los antecedentes solicitados de 170 a 18.
 - Permite a EGIS que hubieren operado en DS 40 de 2004 en postulaciones colectivas para al menos 300 familias, presentar proyectos al llamado.
- **Resolución Exenta N° 3.208 del 27.05.2010**
 - Permite postular a personas cuyo terreno se encuentre en trámite de regularización de la propiedad del terreno mediante el Decreto Ley N° 2.965 de 1979, ante el Ministerio de Bienes Nacionales, antes de terminar el proceso (en la etapa de emisión de la resolución que acoge a trámite la solicitud del interesado, denominada Resolución “B”).
 - Permite al postulante acreditar disponibilidad de terreno mediante constitución de derecho real de uso a su favor, o al de su cónyuge, sin exigirles cumplir con la condición de parentesco con el propietario.
- **Resolución Exenta N° 4.472 del 29.07.2010.**
 - Modifica fechas de postulación (que estaban fijas en momentos específicos, previo al terremoto).
 - Permite postular a personas que poseen un terreno en comunidad con una sucesión hereditaria, con la autorización de los restantes herederos, aun cuando la posesión efectiva se encuentre en trámite.

- **Resolución Exenta N° 7935 del 29.11.2010**

- Exime del cumplimiento del cuadro normativo y el itemizado técnico a los proyectos que se emplacen dentro de zonas de carácter patrimonial y que postulen al subsidio adicional definido para estos fines.
- Incorpora un subsidio adicional para todas aquellas viviendas que se emplazan en zonas con riesgo de inundación por tsunami siempre y cuando se cumplan los requisitos de materialidad y diseño establecidos para estos casos. Las zonas de riesgo serán definidas mediante resoluciones regionales de la SEREMI respectiva.
- Faculta a las empresas constructoras a realizar la asistencia técnica siempre y cuando la elección del modelo de vivienda se haya efectuado con anterioridad.
- Permite el pago del 100% del monto de construcción de la vivienda contra recepción del departamento técnico del SERVIU.
- Obliga a las Asistencias Técnicas a desarrollar un certificado de habitabilidad, ratificando la irrecuperabilidad del inmueble, o bien derivando al programa de reparación si la vivienda presenta daños menores que permiten su recuperabilidad.

- **Resolución Exenta N° 0792 del 04.02.2011**, que llama a postular en el SERVIU, en condiciones especiales para proyectos en sitio propio con proyecto tipo para las regiones afectadas.

- Establece que el SERVIU podrá agrupar territorialmente a las familias damnificadas, para la elección y posterior desarrollo de construcción de una vivienda de proyecto tipo.
- El SERVIU dispondrá para cada familia preseleccionada una Asesoría Técnica y Jurídica (ATL), la cual deberá ayudar a las familias a seleccionar su proyecto, dentro del listado de proyectos tipo disponibles. Esta asistencia tendrá como función asesorar y apoyar la acreditación de la propiedad del terreno; realizar los estudios que permitan verificar la factibilidad técnica de construir en su terreno el proyecto tipo elegido; definir si se requiere realizar obras anexas a la construcción del proyecto tipo, como habilitación del terreno, conexión a servicios, y demolición; presentar estos antecedentes al SERVIU para su evaluación. Esta asesoría podrá ser desarrollada tanto por el SERVIU directamente como por la empresa constructora. Si los antecedentes son aprobados, se le entregará un certificado de subsidio para que, junto con la ATL, firme el contrato de construcción con la empresa constructora. La empresa constructora realizará los trámites para obtener la recepción municipal de la vivienda.

- **Resolución Exenta N° 7.937 del 29.11.2010**

- Permite eximir del cumplimiento del Itemizado Técnico de Construcción aprobado por Resolución Exenta N° 2.070 de 2009, y de la aplicación del Cuadro Normativo inserto en el DS 174 de 2005, a los proyectos ubicados en zonas protegidas por los Planes Reguladores y aquellas áreas patrimoniales validadas por la SEREMI de Vivienda.
- Posibilita a proyectos de reparación y reconstrucción en áreas no protegidas por los Planes Reguladores o no identificadas en las Resoluciones de la SEREMI que consulten como elemento constructivo tierra cruda o similares, a eximirse de cumplir con el Itemizado Técnico de Construcción y se permite explícitamente reutilizar los elementos aún en pie de la vivienda, no siendo necesaria su demolición para la ejecución de los proyectos.

- **Resolución Exenta N° 1.926 del 31.03.2011**

- Para proyectos de Construcción en Sitio Propio y Densificación Predial, si el modelo a construir corresponde a alguno de los registrados, se permite que el SERVIU no evalúe los antecedentes de arquitectura y estructura de la vivienda, excepto la solución de fundaciones y los antecedentes relativos a la calidad del suelo.
- Los postulantes para Construcción en Sitio Propio, son eximidos del cumplimiento del requisito de constituir hipoteca de primer grado sobre el inmueble a favor del SERVIU.
- En el caso de Construcción en Sitio Propio, si la vivienda inhabitable no hubiera contado con los servicios de agua y electricidad, y que no exista una red colectiva, el SERVIU podrá emitir un Certificado de Calificación para el proyecto o Resolución para construir en dicho terreno, siempre que dentro de la obras esté contemplada al menos la solución de alcantarillado particular.

Por último, relativo al Programa de Reconstrucción Patrimonial, corresponde hacer notar que a nivel territorial existen diferentes tipos de zonas que requieren diferentes trámites para ser intervenidas:

- Viviendas en Zonas Típicas (ZT) o Pintorescas declaradas por el Consejo de Monumentos Nacionales y por ende son definidas y tratadas mediante un instructivo de intervención dictado por la misma institución.
- Viviendas en Zonas de Conservación Histórica (ZCH), declaradas por el Plan Regulador Comunal o Seccional que tenga cada comuna, son definidas y tratadas mediante la OGUC.
- Inmuebles de Conservación Histórico (ICH) declaradas por el PRC y Monumentos Históricos (MH) declarados por el Consejo de Monumentos Nacionales.
- Áreas o “corredores históricos” propuestas por una nueva herramienta de apoyo a la planificación urbana llamados PRU o Planes de Regeneración Urbana.

- Áreas de Interés Patrimonial que si bien no son Zona Típica ni Zona de Conservación Histórica, si poseen características patrimoniales y que por ende son definidas y tratadas como Polígonos especiales por cada SEREMI.

Habiendo establecido en forma general el marco legal y resoluciones exentas originadas a consecuencia del terremoto 27F, se verá en este informe a través del análisis realizado de las entrevistas aplicadas a los actores locales e institucionales, beneficiarios y líderes locales, el cumplimiento de este primer fundamento “Legalidad y Formalidad de las Soluciones” que sustenta el Plan de Reconstrucción de Vivienda, y la forma en que incidió en su desarrollo.

3.2 Beneficiarios y Líderes Locales

3.2.1 Implementación

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los beneficiarios, los requisitos legales o formales iniciales fueron básicamente los mismos en todos los casos estudiados. Lo primero era hacer un catastro de la vivienda a cargo de la DOM municipal. En los casos pertinentes, se otorgaba un Certificado de Damnificado, lo que permitía ser incluido en las listas de beneficiarios de subsidios. En las viviendas más dañadas se entregaba un Certificado de Inhabitabilidad, que iba asociado a una notificación de abandono de la vivienda. En general los beneficiarios identifican esta primera etapa legal con claridad, señalando cuáles eran las vías para realizar los trámites. En la mayoría de los casos la información fue entregada por la misma municipalidad a partir de llamados a las oficinas o visitas de los asistentes sociales.

Por otro lado, las familias debían contar con una Ficha de Protección Social, de modo que las autoridades pudieran acreditar su situación de vulnerabilidad y conocer la composición del grupo familiar. En caso de que la familia no la tuviera, un funcionario de la Municipalidad los entrevistaba y la confeccionaba. Los beneficiarios estaban familiarizados con este trámite y lo mencionaban como parte de los documentos más evidentes que debían presentar.

La propiedad del terreno debía acreditarse mediante el Título de Dominio. Hay casos en que se menciona el requerimiento de otros documentos, como: Certificado de Dominio Vigente, Escritura, Rol de la Propiedad, Certificado de Residencia, e incluso cuentas de luz y agua. En los casos en que había sucesiones, estas debían regularizarse para poder postular. El Certificado de Dominio Vigente debió ser tramitado varias veces por los beneficiarios, debido a que el tiempo que duraba el proceso de reconstrucción excedía el período de validez de dicho documento.

Ningún beneficiario parece haber tenido que solicitar o tramitar los permisos municipales requeridos para reparar o construir pues, según declaran, esto fue hecho directamente por la EGIS, la constructora o las autoridades correspondientes. En general, no hay claridad entre los entrevistados acerca de la institución encargada de tramitar estos permisos. Asimismo, al menos en los casos considerados, tampoco fue necesario conseguir copias de los permisos municipales de la vivienda original.

La implementación de los aspectos legales dejó ver ciertas singularidades relativas a los distintos tipos de soluciones analizados. Por ejemplo, en el caso estudiado de Densificación Urbana, que correspondía a un edificio de la Región de Valparaíso, no todos los beneficiarios que accedieron a este subsidio habían sido afectados por el terremoto, pero cumplían con los requisitos básicos para obtener subsidio y quedar seleccionados¹. Al ser un proceso de compra inserto en el mercado inmobiliario regular, las familias debían acreditar un ahorro previo de 350 UF para la reserva del departamento. Esta situación se observó también para el caso de Autoconstrucción Asistida (ACA) analizado, en el que había beneficiarios que no fueron damnificados por el terremoto, pero que cumplían con los requisitos de postulación.

En términos de implementación, la solución Tipo Patrimonial de fachada continua que fue estudiada tuvo ciertas garantías particulares, pues pudo pasar por alto algunas disposiciones del Plan Regulador Comunal; por ejemplo, la obligación de contar con antejardín.

Por último, en los dos casos de Condominio Sociales estudiados, el SERVIU actuó como EGIS, de modo que el beneficiario se relacionaba directamente con este para obtener el subsidio. Esta relación directa facilitó las cosas en comparación con otras modalidades, destacando además que el SERVIU fue quien guió a los beneficiarios en todo el proceso.

- *Sucesiones*

Es importante destacar que el proceso de postulación a los subsidios se vio dificultado en los casos donde existían sucesiones no regularizadas², debido a razones del tipo: no se había hecho la Posesión Efectiva de la herencia, los Títulos de Dominio no estaban legalizados, o había familias completas que tenían acciones y derechos sobre los inmuebles. En todos estos casos, la única forma de postular era que las sucesiones eligieran un representante legal de la misma.

¹ El Subsidio de Densificación Urbana contemplaba la posibilidad de postulación de personas que no habían sido damnificadas por el terremoto. Esto podía hacerse sólo si la nómina seguía incompleta luego de 180 días de iniciadas las obras.

² Situación observada generalmente en sectores rurales o en zonas de importancia patrimonial, ubicadas generalmente en los cascos históricos de las localidades estudiadas.

De este modo, el proceso para estas familias se alargó significativamente y requirió de un seguimiento constante de los interesados para conseguir, según el caso, la Posesión Efectiva, la escrituración o el Título de Dominio. La opinión generalizada es que los principales actores a cargo del proceso, tanto la DOM, el Conservador de Bienes Raíces y/o el Ministerio de Bienes Nacionales, se vieron sobrepasados en su capacidad de respuesta, debido a la cantidad de requerimientos simultáneos generados por el proceso de Reconstrucción. Esto hizo que sus tiempos de respuesta, normalmente extensos, se alargaran aún más.

- *Recepción Municipal*

El proceso de Recepción Municipal y entrega de viviendas ha sido particularmente complejo para los beneficiados, convirtiéndose en la etapa que concentra, desde su perspectiva, la mayor cantidad de inconvenientes en lo que respecta al ámbito legal.

De manera general, los beneficiarios de los casos estudiados comenzaron a habitar las viviendas una vez que la construcción estuvo concluida, firmando solamente un documento de conformidad solicitado por la constructora; es decir, sin esperar que éstas tuvieran Recepción Final por la DOM. En algunos casos no hubo formalidad alguna en la entrega de las viviendas. Esto generó incertidumbre en los beneficiarios, quienes sienten que, a pesar de estar habitando las viviendas, el proceso de reconstrucción aún no ha terminado. Esto se traduce, además, en que las familias no pueden postular a subsidios de ampliación o mejoramiento de sus viviendas.

Las soluciones que consideran copropiedad³, exigen presentar documentos específicos para acreditar la copropiedad; lo que produjo dificultades específicas. En uno de los casos estudiados, los propietarios recibieron sus inmuebles y comenzaron a habitarlos, sin haber terminado de tramitar dichos documentos.

3.2.2 Información

Los entrevistados en general⁴ no conocían los trámites legales requeridos para postular a los subsidios, siendo más bien pasivos en relación al proceso. Estos fueron tramitados por las EGIS, constructoras, Juntas de Vecinos y/o Comités de Reconstrucción, según cada caso, lo que explica que la mayoría de los beneficiarios entrevistados no tuviera claro –o no recordara– qué documentos habían sido requeridos durante el proceso de postulación ni qué autoridad los había solicitado. Esto era particularmente notorio

³ Las soluciones que consideran copropiedad fueron encontradas en la muestra de Soluciones de Condominios Sociales, Densificación Urbana y PPPF.

⁴ A excepción de quienes participaban de manera activa en Comités o Juntas de Vecinos o quienes postularon individualmente a los subsidios.

en lo referido a la tramitación de permisos municipales (incluidos el Permiso de Demolición y el Permiso de Edificación), sobre los cuales había mucho desconocimiento.

De manera general, los beneficiarios señalan falta de orden de parte de las instituciones receptoras de la documentación, agregando que los funcionarios de las distintas reparticiones públicas muchas veces no tenían claridad respecto a los documentos exigidos. Los entrevistados manifiestan sentir que las definiciones de los conductos regulares se fueron generando “sobre la marcha”, lo que produjo en ellos confusión y agotamiento.

3.2.3 Instancias de Apoyo

Uno de los elementos más importantes para los beneficiarios que se ven enfrentados a las distintas etapas de postulación, son las instancias de apoyo de dicho proceso. De manera general, las EGIS, los gobiernos locales, las constructoras y las organizaciones sociales (Juntas de Vecinos y Comités de Viviendas) fueron relevadas como actores de gran importancia en la gestión de los documentos legales, recolección de antecedentes y entrega a las autoridades competentes.

Todos ellos se vuelven particularmente importantes tanto para los beneficiarios de la tercera edad, que no contaban con facilidades para realizar dichos trámites, como para los beneficiarios que habitan en zonas alejadas de los centros urbanos, quienes en general se sienten agradecidos por el apoyo brindado. Un ejemplo concreto de ayuda de estas instituciones se da en los casos de Condominios Sociales donde existían Comités de Reconstrucción. Estos fueron encargados de llevar a cabo todo el proceso legal, recolectando los títulos de dominio y haciendo los estudios de copropiedad⁵.

3.2.4 Percepción de la Duración del Proceso

Se relevaron diferentes percepciones entre los entrevistados acerca del proceso de tramitación, pudiendo ser agrupadas en tres categorías: (i) largo y burocrático; (ii) lento y sencillo; y (iii) rápido y sencillo.

Entre quienes perciben el proceso como largo y burocrático, se incluyen los beneficiarios cuyas viviendas pertenecían a zonas típicas, y que perciben que la reconstrucción se demoró debido a la intervención permanente del Consejo de Monumentos Nacionales, institución encargada de fiscalizar el proceso y aprobar los planos de las viviendas. Según los beneficiarios, la lentitud se debió a las constantes

⁵ Aunque esto trajera como consecuencia no deseada la desinformación de los beneficiarios directos, tal como se vio en el punto anterior.

correcciones y observaciones hechas por la institución aludida. Los beneficiarios que realizaron los trámites de manera individual, sin el apoyo de una entidad mediadora, comparten la percepción del proceso como largo y burocrático. En el caso de personas de escasos recursos, la percepción de lentitud significó un desgaste emocional y económico aún mayor.

Quienes perciben el proceso de obtención de los subsidios como lento pero a la vez sencillo corresponden a una porción de los beneficiarios que postuló a través de EGIS. Aclaran que la lentitud del proceso se debió a que muchos propietarios no tenían sus documentos al día, hecho que atrasó la postulación conjunta.

Finalmente, en el tercer caso⁶, quienes perciben el proceso rápido y sencillo corresponde a aquellos casos donde las EGIS gestionaron los documentos necesarios, indicándose en algunos casos que hubo ayuda directa del Ministerio de Bienes Nacionales. La solución “Banco de Materiales” es identificada por los beneficiarios como particularmente poco burocrática.

De manera general, existe la sensación de que los trámites legales atrasaron el comienzo de las obras de reconstrucción o reparación de las viviendas, indicándose un promedio de dos años de demora para la entrega de los subsidios.

Por último, las personas que no contaban con un sitio propio al momento del terremoto, expresaron que tuvieron una doble complejidad en los aspectos legales, ya que tuvieron que primero obtener el subsidio, presentando todos los antecedentes requeridos, y segundo, encontrar una propiedad que pudiera comprarse con el monto de dicho subsidio. Esta segunda instancia significó un desafío para los beneficiarios y una demora extra en el proceso, dada la falta de oferta en el mercado de viviendas dentro de los márgenes de costo requeridos.

3.2.5 Resultados y Relevancia

El hecho de que se haya respetado los trámites y procedimientos tradicionales para la obtención de una vivienda a través de un subsidio estatal, tales como la necesidad de contar con Permiso de Edificación y Recepción Municipal, la necesidad de demostrar la propiedad del terreno mediante un Título de Dominio u otro documento o el requerimiento de un Certificado de Inhabitabilidad previa inspección técnica de las viviendas dañadas, produjo un doble efecto. Por un lado, hizo que el proceso se alargara, causando un desánimo o agotamiento generalizado entre los postulantes (en particular debido a las condiciones precarias en las que se encontraban viviendo muchos de ellos, ya sea en una mediagua instalada en su

⁶ Corresponde a los casos estudiados para Banco de Materiales y una parte de la muestra de los beneficiarios de Proyecto Tipo.

sitio o en una aldea de emergencia); no obstante, por otro lado permitió regularizar la situación de terrenos y propiedades de muchas familias, que de este modo pudieron transformarse en propietarias de un bien inmueble y acceder a subsidios de mejoramiento o ampliación. Este aspecto es evaluado positivamente por los beneficiarios, quienes valoran contar con una vivienda “al día” en términos legales.

Durante las entrevistas, los beneficiarios identificaron aspectos del proceso que consideraban necesario corregir. En muchos casos, se trataba de intervenciones simples; como por ejemplo, tener desde un principio el listado de documentos necesarios para postular, de modo de evitar viajes innecesarios a las oficinas públicas. Además señalaron que la organización a través de Comités, al interior de algunas de las comunidades relevadas, no sólo permitió hacer los trámites de manera más eficiente, sino que permitió fortalecer la participación ciudadana y tener una voz propia que pudiera dialogar con las autoridades.

3.3 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Entre las seis EGIS entrevistadas dos eran municipales y cuatro eran privadas, una de las cuales también operó como inmobiliaria.

La EGIS que trabajó con Densificación Urbana se manifiesta haber recibido información poco clara, o incluso contradictoria, de parte de las autoridades respecto al tipo de subsidio.

De las dos EGIS que trabajaron con Vivienda Tipo la primera era municipal e invirtió gran cantidad de tiempo en armar las carpetas con documentos e información de las postulaciones. A esto se sumaron las sucesivas resoluciones provenientes del Gobierno Central, muchas de las cuales dejaban sin efecto la anterior, lo que contribuyó a la lentitud del proceso. La segunda era privada y siguió el conducto regular, sin usar las excepciones creadas específicamente para la reconstrucción. En este caso se observó una mayor rapidez en la revisión de los antecedentes por parte del SERVIU (con respecto a proyectos anteriores), pero una lentitud en la obtención de Certificados de Damnificados y en el proceso de escrituración.

Por su parte, la EGIS que trabajó con Autoconstrucción Asistida lo hizo en un contexto particularmente complejo y aislado geográficamente. Por esta razón, tuvo que analizar distintas soluciones (subsidio para la vivienda, PPPF, Banco de Materiales) hasta llegar al Programa ACA creado especialmente para efectos de la reconstrucción. Dicha EGIS se tuvo que encargar de aspectos no contemplados en los alcances previstos de sus servicios, como la logística necesaria para trasladar los materiales de construcción, y la contratación y capacitación de mano de obra local.

Por último, la EGIS que trabajó con la solución de tipo Patrimonial tuvo que lidiar con un gran número de sucesiones⁷, que muchas veces no estaban regularizadas. Muchas de las viviendas gestionadas por ellos no tienen aún la Recepción Municipal, lo que, según indican, se debe a la falta de personal fiscalizador encargado de este procedimiento.

En resumen, contrastando los distintos casos estudiados, se identifica que la capacidad de reacción, manifiesta en la definición de resoluciones y decretos emanados del gobierno central, fue importante y positiva dentro de la situación de catástrofe enfrentada. Sin embargo, resulta necesario mejorar los conductos de información entre el gobierno central y los gobiernos locales, de modo que la información no resulte contradictoria o confusa. La debilidad en los canales de información dificultó la gestión de las EGIS en la obtención de Permisos, Regularizaciones y Recepción Final. Por su parte, las EGIS municipales se vieron enfrentadas a una fuerte carga de trabajo, difícil de sobrellevar debido a la falta de personal, situación que no fue relevada en las EGIS privadas.

Finalmente, cabe señalar que todas las EGIS entrevistadas señalaron que la tramitación fue lenta, pero coincidieron en la percepción de que esto no se debió a una falta de voluntad de los distintos actores, sino a lo extraordinario y complejo de la situación.

3.4 Autoridades Locales y Regionales

Del análisis de las entrevistas realizadas a autoridades locales y regionales en cuanto a la legalidad y formalidad de las soluciones destaca como aspecto positivo la aplicación del instrumento de vía rápida para la regularización de los títulos de dominio a través del convenio con Bienes Nacionales. En atención que ello era requisito para dar los Permisos de Edificación, este abrió una oportunidad para regularizar los títulos de dominio de los predios. Si bien se reconoce que esto pudo atrasar el proceso de postulación, también se le atribuye eficacia en corregir irregularidades en situaciones existentes.

También se mencionó como positivo que se permitiera a las personas que poseen un terreno en comunidad con una sucesión hereditaria, postular a subsidio con la autorización de los restantes herederos, aun cuando la posesión efectiva estuviese en trámite.

Sin embargo también se plantearon aspectos que dificultaron el paso final, dejando casos que no han sido resueltos hasta hoy. De hecho, de acuerdo a funcionarios, en la actualidad hay una cantidad importante de subsidios de reconstrucción de viviendas en sitio propio con proyectos de viviendas unifamiliares tipo que no cuentan con Permiso de Edificación ni Recepción Final municipal.

⁷ Se trataba de un pueblo muy antiguo, con viviendas habitadas por hasta tres generaciones de familiares.

En las entrevistas se relevaron dificultades para terminar el proceso de legalización de diversa índole. Una de ellas fue que se mantuvo la legalidad exigida por la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción en cuanto a dar cumplimiento a las normas urbanísticas, y no se eximió a las DOM de su responsabilidad en la aprobación de los Permisos de Edificación y Recepción Final. Se mencionaron casos en que las DOM no han cursado hasta hoy la Recepción Final pues serían susceptibles a infracción e ilegalidad por no contar con el legajo de antecedentes que exige la OGUC para estos efectos.

Otra dificultad importante se produjo porque el artículo transitorio DS 2 permitió hacer la solicitud de Permiso de Edificación a la DOM respectiva de manera simultánea con la Recepción Final, es decir una vez que las obras ya se han ejecutado; y el SERVIU por su parte permitió el pago a las empresas constructoras del 100% del monto de construcción de la vivienda con la sola recepción de su departamento técnico. Así, el único incentivo para que las empresas constructoras tramiten el Permiso de Edificación y Recepción Final son las boletas de garantía por correcta ejecución de las obras, entregadas a la firma del contrato, y que sólo equivalen al 2,5% del costo de la construcción. Acorde a la opinión de algunos de los entrevistados, dicho monto no resultaba una compensación interesante respecto al tiempo que debían invertir las empresas y muchas optaron por abandonar el trámite final y no presentar los antecedentes a la municipalidad.

También se atribuye la falta de Recepción Final de las viviendas a una deficiente gestión. Al respecto, las autoridades mencionan: (i) falta de experiencia entre las EGIS, PSAT y empresas constructoras pequeñas, (ii) falta de pago oportuno de los estados de pago por parte del SERVIU, lo que las hizo colapsar por falta de liquidez; (iii) selección de las empresas constructoras realizada por los SERVIU de acuerdo a la localización geográfica de las construcciones, lo que en muchos casos hizo que se superara la cantidad de casos o proyectos que las empresas podían atender.

En las entrevistas también se mencionan problemas con la calidad de las construcciones que pueden entenderse desde falencias en la legalidad:

- Obras que partieron sin proyecto, ni siquiera anteproyecto, con problemas estructurales. Suele ser un problema de condición física del terreno: por ejemplo, casos construidos en la ladera del cerro sin considerar muro de contención, fondos de patios que se inundan en el invierno por falta de sistema de evacuación de aguas lluvia, o terrenos arcilloso y sin absorción donde no se pavimentó y donde la lluvia se llevó las zarpas.

- Falta de proyectos de especialidades, por lo que no hay proyectos de aguas lluvia o de muros de contención, y ahora hay deslizamiento de tierras, edificios que se inundan por tener el primer piso al nivel del suelo.
- Se entregaron factibilidades de empresas de Agua Potable Rural condicionadas, porque estaban bajo decreto de paralización, debido a que las aguas no eran potables y actualmente hay viviendas sin poder entregarse porque las aguas son salobres.

En general, los SERVIU se están haciendo cargo de catastrar las viviendas que no han obtenido la Recepción Final y muchas de estas situaciones están en proceso de postulación a subsidios adicionales para ser solucionadas.

Por otro lado, hay excepciones problemáticas que pasaron a ser consideradas una forma de avanzar hacia mejores condiciones habitacionales. Por ejemplo, casos de Construcción en Sitio del Residente (CSR) donde la vivienda original fue declarada inhabitable. Las obras sólo contemplaron una solución de alcantarillado particular y posteriormente las DOM dieron la Recepción Final sin que el predio contara con servicios ni factibilidad de agua y electricidad. Esto ya que sólo se exige asegurar que la vivienda cumpla con los estándares pre-terremoto. Aunque esta medida pudiera ser controversial, a nivel regional es apreciada pues permite postular al sistema de inversiones para la implementación de planes de apoyo a empresas de Agua Potable rurales o de extensión de las redes eléctricas.

En el caso de reparación de viviendas de adobe, ocurrió que se iniciaron algunas construcciones sin la respectiva autorización del Consejo de Monumentos Nacionales. Se indica que en parte por apuro del SERVIU (por cumplimiento de metas) y en parte por la presión de los beneficiarios que se encontraban viviendo por largo tiempo en mediaguas. En la actualidad, a cinco años del terremoto, recién se están normalizando los Permisos de Edificación de estas viviendas y sólo mediante una Toma de Conocimiento por parte del Consejo de Monumentos Nacionales, más que por una autorización. De acuerdo a las entrevistas, ello ha conducido a que en varios casos las DOM estén actualmente sometidas a procesos legales por acusaciones de la Contraloría General de la República.

Por su parte en Quillota el Consejo de Monumentos Nacionales no ha dado permiso para intervenir la zona debido a que hay restos arqueológicos, lo que ha detenido la reconstrucción en estos 4 años.

También se reportaron casos de densificación de los predios en demasía debido a que si bien es requisito que una persona o familia damnificada en condición de allegamiento cuente con sitio propio para postular a una vivienda, se permitió acreditar la propiedad del terreno mediante constitución de derecho de uso favor del postulante, o de su cónyuge, sin exigencia de cumplir con la condición de parentesco con el propietario. Se constituyeron verdaderas aldeas, donde la casa original no se demolió

pues el propietario se acogía a firmar una declaración jurada simple en que se estipulaba que la iba a ocupar de bodega. Sin embargo siguió con el destino habitacional y en algunos casos las edificaciones obtenidas a través de subsidios en calidad de allegados fueron arrendadas, incluso con vocación turística.

A diferencia de varias de las situaciones antes mencionadas, una situación que no contó con un acercamiento desde la excepción, fue la de irregularidad de los títulos de dominio (predios emplazados en loteos irregulares). Esta situación no fue abordada en la excepcionalidad de las normativas debido a que su regularización está contemplada en la Ley N° 20.562 sobre Saneamiento y Regularización de Loteos Irregulares, con vigencia hasta el 25.01.2015, y en consecuencia no se permitió la asignación de recursos a damnificados que se encontraban en esa situación.

3.5 Observaciones Finales

Una vez hecho el catastro de los damnificados, se pudo cuantificar los casos que no tenían regularizadas la totalidad de las edificaciones del predio y/o los títulos de dominio, lo que implicaba no poder postular a un subsidio. A raíz de ello, el MINVU creó instancias que permitieron cumplir con la legalidad y formalidad de las soluciones. A través de las modificaciones que se fueron realizando, se logró acortar los plazos y simplificar los trámites administrativos tanto en la regularización de las construcciones existentes previas al terremoto como en la tramitación de los subsidios a los damnificados.

Las autoridades consideran que el apoyo legal establecido post terremoto 27F por el MINVU contuvo un alto grado de improvisación. Se emitieron Resoluciones Exentas que daban pautas de acción e instrucciones, las cuales se iban corrigiendo sucesivamente, en ocasiones debido a errores que las mismas modificaciones provocaban. Dado que la ciudadanía está poco familiarizada con estos procedimientos, se vio obligada a comprenderlos en medio de una situación de estrés, emergencia y trauma psicológico, por lo que se trata de un aspecto clave a mejorar, flexibilizar o informar sistemáticamente para futuras situaciones de emergencia de gran envergadura.

De acuerdo a las entrevistas, las primeras etapas del proceso resultaron claras y relativamente simples para los beneficiarios. De hecho, estos identifican bastante bien las vías para ser incluido en la lista de beneficiarios con el Certificado de Damnificado, acceder a un Certificado de Inhabilidad o disponer de la Ficha de Protección Social y, en general, saben cómo realizar los trámites asociados (no tuvieron grandes problemas con ellos; en su mayoría esta es información entregada o coordinada por la misma municipalidad). Para los procesos siguientes, y dependiendo del tipo de subsidio y características del caso, los beneficiarios fueron perdiendo visibilidad de los requisitos y procedimientos, pues estos son gestionados muchas veces por terceros. Es posteriormente, en el proceso de Recepción Municipal y

entrega de las viviendas, donde los beneficiarios de los casos analizados denotan mayor complejidad, falta de formalidad, o, incluso, sensación de que el proceso no ha terminado o que su cierre se extendió demasiado. A pesar de lo anterior, existe una alta valoración de que el proceso haya permitido regularizar la situación de miles de familias que ahora son propietarias de un bien inmueble y pueden optar a posteriores subsidios.

Tanto para las situaciones más habituales como considerando las distintas particulares de situaciones especiales, como soluciones con copropiedad o viviendas asociadas a sucesiones, parece necesario estandarizar la comunicación de los marcos legales al usuario, y, en general, mejorar la información recibida durante el proceso desde las distintas instancias de apoyo. Lo anterior, permitiría a su vez facilitar la fiscalización por parte de la propia ciudadanía y aumentar la credibilidad de los procesos.

4 CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO

El segundo fundamento del Plan de Reconstrucción establece la prioridad de privilegiar las soluciones habitacionales desarrolladas en el predio afectado, buscando respetar las redes sociales existentes. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“Propiciar la reconstrucción de las viviendas en el mismo sitio donde se encontraban las viviendas que resultaron destruidas con el terremoto.

Con lo anterior se busca fortalecer el uso habitacional de los cascos urbanos en las ciudades, mantener las redes sociales vecinales, consolidar los asentamientos existentes y evitar la erradicación en los sectores rurales.”

La construcción en sitio propio se implementó con llamados extraordinarios para postular a través de subsidios de reconstrucción (de la modalidad Construcción en Sitio Residente (CSR) del FSV) y subsidios de reparación de viviendas (a través del PPPF).

- **Subsidio de Reconstrucción: Construcción en Sitio Propio**

La construcción en sitio propio (CSR) permitió la edificación de una vivienda en el sitio del postulante, mediante la postulación individual, no importando que el sitio se encontrara hipotecado. Se flexibilizaron los procedimientos y documentos que debían presentarse en estas postulaciones. Se pudo construir viviendas de adobe que contaran con la aprobación de un revisor estructural y reutilizar estructuras de la vivienda dañada.

En los casos en que la vivienda no fuera reparable y contara con el certificado de inhabitable, emitido por la DOM, los damnificados pudieron postular de acuerdo al DS 174 de 2005 a:

- Subsidio individual en sitio propio, para reconstruir una vivienda a través de los programas del FSV I, FSV II.
- La construcción de vivienda individual en sitio propio con proyecto tipo a través del FSV I, con algunos de los modelos que se encuentran pre certificados (grupos de familias de la misma localidad, comuna, o zona eligen su vivienda según sus propias necesidades y requerimientos).
- Subsidio DS 40, que trata construcción de vivienda en sitio propio con crédito opcional. Este subsidio se orienta a sectores medios con capacidad de endeudamiento.

Si la vivienda a construir se ubicaba en áreas declaradas Zonas de Conservación Histórica o Típicas o Pintorescas, o en zonas en que la SEREMI de Vivienda y Urbanismo reconocía su valor patrimonial, se podía obtener hasta 200 UF adicionales, siempre que este monto fuera aplicado a la recuperación del patrimonio arquitectónico del inmueble y a mantener las condiciones urbanas del entorno.

Si la vivienda a construir se ubicaba en áreas declaradas como zonas con riesgo de inundación, se podía obtener hasta 150 UF adicionales, siempre que incluyeran medidas destinadas a mitigar los riesgos en cuestión.

Los casos de subsidios de reconstrucción en sitio propio CSR tuvieron la posibilidad de acceder a subsidios adicionales: demolición y remoción de escombros de la vivienda destruida; rehabilitación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad; ejecución de obras de mejoramiento y/o contención.

- **Subsidios de Reparación**

El Programa de Reconstrucción permitió reparar la vivienda a través del PPPF, vigente a la fecha del terremoto mediante el DS 255 del 2007, el cual se activó a través del Título II Mejoramiento de Vivienda “Llamado Extraordinario PPPF Sismo” y del Título II Subsidio para Adquisición de Materiales “Banco de Materiales”, entregando subsidios de mejoramiento para reparar viviendas en condiciones especiales, entre las cuales se puede mencionar:

- Las familias beneficiadas por primera vez con un subsidio de este llamado podrán en el futuro volver a postular al mismo subsidio.
- El postulante o su cónyuge pueden haber sido beneficiarios de subsidios de mejoramiento de viviendas del PPPF con anterioridad.
- El monto del avalúo fiscal de la vivienda no es un impedimento para postular.

Los beneficiarios contaron con un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) o una EGIS, quien los asesoró durante el proceso de postulación en los aspectos técnicos, sociales y administrativos necesarios para obtener el subsidio y en la etapa de reparaciones.

- *Llamado Extraordinario PPPF Sismo*

Las reparaciones fueron hechas en viviendas individuales, en zonas patrimoniales y en condominio social, abarcando los ámbitos de habitabilidad, seguridad y mantención. En cuanto a habitabilidad se reparan instalaciones sanitarias, eléctricas o de gas, filtraciones en muros y techos, canales y bajadas de aguas lluvia, reposición de ventanas, pisos, tabiques, cielos u otros similares que afecten la habitabilidad de la vivienda. En ámbitos de seguridad, se reparan áreas que afectan la seguridad estructural de la construcción, es decir, daños graves en vigas, pilares, muros, cadenas, techumbre, etc., que puedan hacerla insegura. Como mantención se permitió reparar o reponer panderetas (cierres perimetrales).

- *Banco de Materiales*

Este subsidio consistió en la asignación de recursos destinados al financiamiento de materiales de construcción, para la reparación de viviendas dañadas a causa del terremoto 27F y cuyos beneficiarios estaban localizados en las regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y la Araucanía.

Este subsidio operó bajo el concepto de Auto Construcción Asistida (ACA) donde el mismo beneficiario, o un maestro que él hubiera elegido, realizaban las reparaciones bajo las instrucciones y supervisión técnica de un PSAT.

Se orientó a la reparación de daños no estructurales, es decir que no hubieran afectado la estabilidad de la vivienda ni su seguridad estructural, como por ejemplo desprendimiento de estucos, fisuras en tabiques y cielos.

4.1 Beneficiarios y Líderes Locales

El fundamento de fomento a la construcción en sitio propio puede entenderse, en su forma más amplia, como un resguardo de la relación del beneficiario con su sitio y contexto original. Desde la perspectiva de los beneficiarios, este principio tiene varios aspectos interesantes, tanto durante la etapa inicial de vivienda provisoria, como en la solución definitiva.

4.1.1 Implementación

El fundamento se relaciona indirectamente con ciertos aspectos locales que fueron rescatados durante el proceso de reconstrucción, desde la recuperación de técnicas constructivas originales hasta el uso de mano de obra local.

- *Apoyo de autoridades*

A los ojos de los beneficiarios, las autoridades locales incentivaron que los beneficiarios se mantuvieran en su ubicación, a través de dos mecanismos. Por un lado, la entrega de viviendas provisorias que podían instalarse en los terrenos, asociado a los casos de reconstrucción patrimonial y vivienda-tipo, y, en al menos un caso de Condominio Social analizado, a través de la construcción de un nuevo bloque de viviendas ubicado en el mismo lugar del antiguo, de modo de mantener tanto el uso habitacional de la manzana, como las redes comunitarias existentes.

En dos de los casos estudiados, los planes iniciales de las autoridades locales contemplaban un traslado de los damnificados a nuevos terrenos. En el primer caso, situado en un borde costero, la primera intención del gobierno local fue el traslado, primero por razones de seguridad pero también pensando en transformar dicho borde y su costanera en un lugar de interés turístico, eliminando el carácter residencial que tenía previo al terremoto. Finalmente, fueron los mismos damnificados los que lucharon para quedarse en su lugar, y lo consiguieron. En el segundo caso, ubicado igualmente en un borde costero, el plan inicial fue llevarlos a un centro urbano más consolidado, cosa que muy pocos damnificados aceptaron. De todos modos, a los habitantes que fueron afectados por el tsunami (y no por el terremoto), se les entregó un nuevo sitio, más alejado del mar pero cerca del terreno original.

- *Viviendas Provisorias*

La solución usual entre los casos analizados fue la entrega de mediaguas a los damnificados, las que podían ser instaladas en sus terrenos y, de ese modo, la familia podía permanecer incluso durante la etapa de construcción. Sólo en uno de los casos estudiados los damnificados instalaron las mediaguas en un cerro cercano a sus terrenos, debido al temor de seguir habitando cerca del mar.

La mediagua provisoria no siempre era entregada por entidades gubernamentales. A veces eran donadas por ONG, instituciones de beneficencia, empresas privadas o incluso personas naturales, pero siempre el requisito era contar con el Certificado de Damnificado o de Inhabitabilidad, entregado por la DOM correspondiente. El tiempo de entrega de la mediagua variaba enormemente según el caso, fluctuando entre unas pocas semanas, a dos años. Asimismo, los entrevistados sostienen que el tiempo que debieron habitar en ellas fue excesivamente largo: en algunos de los casos analizados beneficiarios

reportaron entre dos y tres años, e incluso hay gente que sigue viviendo en ellas. Esta situación de precariedad sostenida causó molestia y desaliento entre muchos de los entrevistados.

En el caso especial de los condominios sociales, la gente que no tenía un sitio propio y que había sido seleccionada para esta opción, debió vivir como allegada o arrendataria en otro lugar, con las dificultades económicas y la disminución en la calidad de vida que esto implica. Sólo en uno de los dos casos estudiados del tipo “Condominio Social”, el gobierno construyó una aldea provisoria para la gente que no era propietaria de un terreno. Finalmente, algunos construyeron por su cuenta algunas piezas, o vivieron en alguna parte de la casa antigua que no hubiera sido dañada por el terremoto.

Luego de la entrega de las viviendas definitivas muchos de los beneficiarios usaron la mediagua como ampliación de la vivienda definitiva o como bodega separada de la casa.

- *Autoconstrucción*

Se detectó el empleo de mano de obra local en casos patrimoniales, aun cuando el tipo de labor realizada fue muy diverso: en uno de los casos analizados se trató sólo de faenas de remoción de escombros; en otro se realizaron talleres de capacitación en técnicas de reconstrucción con materiales tradicionales (adobe y piedra laja); en otro caso se observó la contratación de algunos residentes locales para labores específicas, tales como construcción de *radier* o techumbres. Pero sólo en el caso de Autoconstrucción Asistida se identificó la figura explícita, bajo un contrato –por parte de la constructora encargada de la reconstrucción– de mano de obra proveniente de la misma familia damnificada.

De hecho, en el caso estudiado de Autoconstrucción Asistida fue posible comprobar que la mano de obra local en general correspondió justamente a beneficiarios que trabajaron en sus casas y en las de otros beneficiarios. Lo anterior fue especialmente factible dado que la tipología utilizada fue una sola para toda la localidad, sin perjuicio de lo cual algunos beneficiarios hicieron modificaciones a los espacios interiores o terminaciones de las viviendas.

4.1.2 Resultados y Relevancia

En la mayoría de los casos considerados el objetivo de construir en sitio propio se cumplió, permitiendo efectivamente que los centros urbanos se mantuvieran poblados y con las características que tenían antes del terremoto. Según lo indicado por los entrevistados, un porcentaje menor decidió irse de sus terrenos y trasladarse a nuevas localidades. Cuando fue necesario, fueron los mismos damnificados quienes lucharon por permanecer, aun cuando vivieran muy cerca de los bordes costeros. Es importante acotar aquí que muchos se quedaron en su terreno esperando que su situación legal fuera regularizada.

Un aspecto a destacar es que para los beneficiarios resulta inevitable la comparación entre la antigua vivienda y la vivienda nueva, lo que es particularmente notorio entre personas que reconstruyeron en su sitio original. Al hacer esta comparación, salvo algunas excepciones, las personas consideran en general que la nueva casa es más pequeña (y menos bonita) pero de mejor calidad y más firme que la antigua.

Por otro lado, no parece tan claro que el hecho de permanecer en los sitios originales haya ayudado a fortalecer las redes locales. En muchos casos relevados, especialmente en Vivienda Tipo y Autoconstrucción Asistida, los beneficiarios indican que los vínculos entre vecinos no crecieron ni se afianzaron a raíz del proceso de reconstrucción.

Finalmente, es importante destacar lo problemático que resultó para los damnificados el período en que tuvieron que vivir en viviendas provisorias, aun cuando estas se ubicaran dentro de sus terrenos o cercanas a ellos. En muchas entrevistas se indicó que fue el período más difícil del proceso, caracterizado por hacinamiento, falta de aislación de la vivienda, humedad, frío y falta de servicios básicos, todo lo cual hizo que fuera percibido como un período particularmente largo. Muchos beneficiarios entrevistados indican sentir que no recibieron ningún tipo de ayuda de parte de las autoridades en esa etapa.

4.2 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Dos de las EGIS entrevistadas trabajaron con proyectos en nuevos terrenos, por lo que no fueron consideradas en este análisis. De las entrevistas restantes, los temas más relevantes respecto al fundamento asociado a la construcción en sitio propio fueron los que se señalan a continuación.

- *Apoyo de autoridades*

Desde la perspectiva de las entidades gestoras, la construcción en sitio propio fue propiciada tanto por las autoridades como por los propios beneficiarios, quienes no deseaban moverse de sus sitios. Sólo en uno de los casos estudiados, específicamente en un área afectada por el tsunami, no se autorizó levantar las viviendas en el sitio original (debido a los riesgos implícitos, se asignaron viviendas en otro sector).

En los casos de EGIS relacionadas con preservación patrimonial, indican que el interés de las autoridades por construir en sitio propio se relaciona, también, con el deseo de mantener el carácter de los centros urbanos deteriorados por el terremoto, indicado como relevante en el Plan de Reconstrucción ministerial.

- *Viviendas provisorias*

Generalmente se entregaron mediaguas que podían instalarse en los terrenos de las familias, lo que permitió que no tuvieran que irse a vivir a otro lugar mientras las obras avanzaban, sumado a la posibilidad de supervisar e intervenir en la construcción de su nueva vivienda. Estas viviendas provisorias se conseguían en general a través de la Municipalidad, previa obtención del Certificado de Inhabitabilidad entregado por la DOM o por el Departamento Social, sin que las EGIS tuvieran mayor injerencia en este proceso.

- *Autoconstrucción*

La situación varía en cada una de las EGIS entrevistadas en lo que respecta la autoconstrucción. En un caso, asociado a reconstrucción patrimonial en adobe, se evitó al máximo el uso de esta estrategia, pues justamente gran parte de las viviendas dañadas durante el terremoto habían sido autoconstruidas, algunas gracias a subsidios para la construcción en adobe, entregados en el pasado.

En un segundo caso de restauración patrimonial fue posible contar con mayores recursos gracias a aportes de empresas privadas. Esto permitió utilizar mano de obra local, capacitada por expertos peruanos en construcción en adobe. Se utilizaron también otros recursos locales como madera y fardos de paja.

En el tercer caso, correspondiente a un programa de Autoconstrucción Asistida en una localidad aislada, efectivamente se usó mano de obra local, que en muchos casos correspondía a los mismos beneficiarios. En este caso, la autoconstrucción se justificó en gran parte por la dificultad de trasladar mano de obra calificada al lugar.

4.3 Autoridades Locales y Regionales

El fundamento analizado busca propiciar “la reconstrucción de las viviendas en el mismo sitio donde se encontraban”. Si se considera que su objetivo es mantener el uso habitacional en los cascos urbanos, proteger las redes sociales vecinales y evitar la erradicación, la percepción de las autoridades entrevistadas es que esto efectivamente se logró en forma mayoritaria. Sin embargo, debido al limitado monto de los recursos y a las expectativas de las familias, en algunos casos originó disconformidad y llegó a detener el proceso de reconstrucción.

- ***Subsidio de Reconstrucción: Construcción en Sitio Propio***

Desde la perspectiva de las autoridades locales y regionales, el subsidio CSR fue muy bien acogido por los damnificados, a quienes les resultó muy natural quedarse en su propio terreno, tanto por el arraigo al

lugar como por tratarse de una forma de mantener sus redes sociales, aun cuando los predios se encontraran aislados geográficamente. Se considera que estos subsidios resolvieron gran parte de los casos de viviendas unipersonales.

Según se señaló anteriormente, en este caso funcionó la simplificación de los trámites y se acortaron los plazos pero no se liberó de responsabilidad a las DOM, por tanto no fue tan efectivo como se esperaba. Los entrevistados de esas entidades sugieren que debería aplicarse como las “leyes del mono”, que liberan de responsabilidad a las DOM.

La superficie de las viviendas a las que las personas podían optar a través de este subsidio (CSR) en ciertos casos era de una dimensión mucho menor que las viviendas que se demolieron. En estos casos la solución no siempre cumplió con las expectativas de los habitantes generándose disconformidad. Asimismo, en el casco histórico de Talca, por ejemplo, se demolieron muchas construcciones emplazadas en grandes terrenos, que no postularon a CSR. Actualmente hay manzanas completas vacías donde, ya sea sus propietarios o empresas constructoras que han comprado, esperan que suba el valor de los terrenos a través de la construcción en altura y densificación.

● ***Subsidios de Reparación***

De acuerdo a la experiencia de las autoridades entrevistadas, el subsidio de reparación a través del PPPF no tuvo una gran acogida por parte de los damnificados, pues estos preferían ser beneficiados con una nueva vivienda que les diera mayor seguridad y no una solución intermedia, razón por la cual trataron prioritariamente de obtener un Certificado de Inhabitabilidad por parte de las DOM.

Debido a que los terrenos estaban dispersos geográficamente y a la gran demanda de construcción de viviendas que se generó, fue difícil hacer que tanto las EGIS como las Empresas Constructoras se interesaran en participar de estos subsidios. En el caso de las EGIS municipales se expresa que el proceso anduvo bien, dado que ellas se hicieron cargo de las reparaciones, logrando agrupar a las empresas constructoras de acuerdo a la localización geográfica de los beneficiarios.

Por su parte, tanto las autoridades locales como regionales dejaron ver que gran parte de las familias que optaron por el programa de Auto Construcción Asistida (ACA) contaron con poco apoyo y acompañamiento. No obstante, en general los entrevistados consideran que si a este programa se le aplica una buena metodología de asistencia técnica y de acompañamiento a las familias y los grupos de beneficiarios, debiera ser exitoso. Aparentemente, en la práctica faltó planificación desde el nivel central, en particular en la entrega de recursos (se entregaban “a última hora”) lo que llevó a que las familias construyeran con un maestro “especializado” que no es de la familia, con dificultad para ajustar los

materiales que contenía el subsidio a la necesidad efectiva del proyecto que desarrolló el maestro. También se señaló en las entrevistas que las EGIS aplicaron poco control o que este fue mal planificado, restándole fuerza al proceso e incidiendo en que aun existan reparaciones que no cuentan con Recepción Final y por tanto quedan imposibilitados de postular a otro subsidio PPPF.

Entre los entrevistados se sugiere que este subsidio (ACA) se otorgue analizando y evaluando la situación particular de cada familia, en lugar de abrir un llamado donde las familias deciden si utilizar o no este programa, dado que el programa sólo exige como requisito que la persona tenga sitio propio y que sea damnificado. Los postulantes no necesariamente logran identificar las implicancias que tiene la aplicación de este subsidio, que además del financiamiento incluye la gestión completa, donde influye la cercanía con otros servicios, tramitación de documentos ante los organismos, abastecimiento de materiales en los casos rurales, y capacidad de hacer la gestión de contratar mano de obra capacitada. Asimismo, no necesariamente se encuentran capacitados para hacer adecuado uso de estos recursos de la manera en que se definió.

En términos de dificultades generadas por este tipo de modalidad de reconstrucción también se mencionó que la gran demanda de los subsidios CSR hizo que se recurriera a EGIS/PSAT y empresas constructoras que no tenían la suficiente experiencia en manejar volúmenes de casos como los subsidios adquiridos. Así algunas no lograron terminar las obras y las abandonaron por falta de capacidad de gestión o capacidad económica.

En Valparaíso principalmente, se aplicaron los subsidios adicionales de mejoramiento y contención de terrenos en obras de mitigación como medida de seguridad, antes de la construcción en CSR. Si el terreno estaba en una zona de riesgo sin posibilidades de ejecutar obras de mitigación, se traspasaba al SERVIU y éste proporcionaba otra vivienda en una zona segura.

Algunos de los entrevistados indicaron que el subsidio de arriendo entregado a quienes tuvieron que dejar sus viviendas mientras se les construía no alcanzó para todos los damnificados y no siempre fue suficiente para aquellos que lo recibieron. Esto debido a que, producto del aumento de la demanda, los proveedores realizaron aumentos en los cánones del arriendo.

4.4 Observaciones Finales

En términos generales, el interés de privilegiar las soluciones en los mismos sitios afectados es compartido y valorado por los beneficiarios. En su implementación, no obstante, conlleva un proceso complejo que implica remover momentáneamente a la familia o hacerla convivir con el proceso de reparación/reconstrucción. Este período, en que las familias afectadas tuvieron que vivir en viviendas

provisorias, resultó particularmente problemático para los damnificados aun cuando las viviendas se ubicaran dentro de sus terrenos o cercanas a ellos. En muchas entrevistas se indicó que fue el período más difícil del proceso, caracterizado por hacinamiento, falta de aislación de la vivienda, humedad, frío y falta de servicios básicos, todo lo cual hizo que fuera percibido como un período particularmente largo. Muchos beneficiarios entrevistados indican sentir que no recibieron ningún tipo de ayuda de parte de las autoridades en esa etapa. La sensación que queda entonces es que esta parte del proceso debería recibir especial atención, en particular respecto a plazos de habilitación, características de las soluciones transitorias y duración del período de transición.

5 COMPETENCIA POR LA DEMANDA

El tercer fundamento del Plan de Reconstrucción establece la voluntad de promover la competencia entre los agentes que ofrecen sus servicios para la ejecución de las obras. En el contexto de un subsidio de monto fijo, es esperable que esta competencia lograra mejores soluciones en cuanto a tamaño, materialidad, diseño e incluso mejores plazos de ejecución. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“Generar mecanismos de asignación que permitan la generación de competencia en beneficio de los damnificados”.

La implementación de este principio se dio, mayoritariamente, en los proyectos de viviendas tipo, y ocurrió desde dos frentes. Por un lado, se hizo un llamado a las familias damnificadas propietarias de un terreno a postular directamente al SERVIU y optar por una de las viviendas pre-certificadas del banco de proyectos tipo. Por otro lado, se hizo un llamado a las constructoras a ofrecer soluciones habitacionales para construir en sitios dispersos geográficamente por un monto fijo de dinero, en atención al volumen de viviendas a construir bajo esta modalidad.

El MINVU eliminó la exigencia de que cada proyecto tenga que ser autorizado por el SERVIU, dado que las soluciones habitacionales se encuentran pre-certificadas y los damnificados postulan directamente al SERVIU, sin la participación de prestadores de servicios externos.

5.1 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Existen percepciones diversas entre las empresas entrevistadas respecto de la implementación de competencia en el proceso, las cuales pueden explicarse según el contexto en el cual se desarrolló la

reconstrucción. En muchos casos la baja oferta regional implicó una baja participación en los procesos de licitación, reduciendo las alternativas de selección. En ocasiones, más que fortalecer la competencia para obtener las mejores propuestas lo que se daba era una búsqueda de empresas por parte de las EGIS, quienes en consideración a la alta y urgente demanda, priorizaban los plazos de entrega por sobre el diseño o calidad de la vivienda ofrecida.

De hecho, en algunas localidades las autoridades optaron por una búsqueda de colaboradores estratégicos que aseguraran la calidad de la reconstrucción, pues no existía certeza de obtener contrapartes idóneas mediante concursos públicos. En estos casos, para asegurar un buen trabajo, se privilegió la pertinencia geográfica de los constructores, o la posible vinculación emocional que tuviesen con las localidades afectadas.

Un aspecto que se mencionó como obstaculizador de la competencia es el mecanismo establecido por el Estado para efectuar los pagos a las empresas constructoras. Si bien los procedimientos se efectuaron en el marco de la legislación vigente, lo extenso de los plazos para tramitar y efectuar pagos por obras realizadas, afecta la liquidez de las constructoras, obligando a utilizar recursos propios para mantener los gastos de ejecución de las obras mientras llegan los pagos. Esto, a juicio de las EGIS entrevistadas, se constituye en un riesgo que afecta el buen desarrollo de las obras.

En opinión de las empresas entrevistadas, aspectos que colaboraron en la competencia y en la obtención de propuestas innovadoras, eficientes y rápidas, se dieron en aquellos casos en que se presentaban buenas condiciones de ejecución. Ahí, se pudo propiciar un proceso de competencia que incentivaba a los oferentes a generar propuestas distintivas en cuanto a superficie construida, cantidad de dormitorios o materiales utilizados, para la adjudicación de las obras.

Otro aspecto facilitador fue la incorporación de aportes privados en los procesos de diseño y ejecución de obras. En las experiencias donde se generó esta relación de colaboración se observó innovación y mayor rapidez en la ejecución de obras. En estos casos, los distintos actores involucrados manifestaban conformidad con el resultado final.

5.2 Autoridades Locales y Regionales

De acuerdo a los entrevistados, la demanda fue sin duda mayor que la oferta disponible, lo que dificultó la competencia y sólo pudo incentivarse en ámbitos acotados.

Se señaló que en los sectores urbanos hubo una relación más equilibrada entre la demanda y la oferta y que efectivamente existió competencia entre las empresas constructoras con las viviendas tipo, lo que fue beneficioso para los damnificados pues les permitió acceder a mayores superficies y mejores

terminaciones. A través de este volumen de demanda, se promovió una importante oferta de viviendas, por intermedio de encuentros inmobiliarios, catálogos del SERVIU y exposiciones de soluciones tipo.

Al contrario, concuerdan en que no fue así en los sectores rurales, donde hubo muy poca competencia. Señalaron que en el ámbito rural, debido a la falta de oferta, más que hacer competir a las empresas, hubo que convocarlas y entusiasmarlas a participar. A igualdad de condiciones de precio, las empresas constructoras optaron por construir en ciudades donde tuvieran asegurada la mano de obra y el abastecimiento de materiales. De hecho los entrevistados señalan que en los lugares dispersos el municipio y/o SERVIU dirigieron y orientaron la oferta para incentivar a las empresas constructoras haciendo paquetes de viviendas de acuerdo a su distribución geográfica,

De acuerdo a los entrevistados, muchas empresas no tenían sustento económico (sus líneas de costo no eran suficientes). A poco andar las más débiles se fueron retirando, produciéndose un proceso de selección natural, quedando pocas empresas pero de mejor calidad. Varias empresas constructoras quebraron y generaron paralización de obras; estos casos tuvieron que ser asumidos por el MINVU, que tuvo que buscar una solución y conseguir financiamiento.

En este contexto, las empresas constructoras tuvieron que ser elegidas más por su capacidad de llegar a término con la construcción que por el proyecto que ofrecían. Los subsidios tenían un valor fijo, independiente del proyecto. Si bien existían subsidios adicionales (para demolición y remoción de escombros, rehabilitación de los servicios básicos de agua potable alcantarillado y electricidad, ejecutar obras de mejoramiento y/o contención del terreno) inicialmente eran muy rígidos, dificultando su aplicación.

Destaca entre las percepciones de los entrevistados que se considera que las empresas constructoras pequeñas (regionales) ofrecían mejores viviendas, pero no pudieron tener gran participación pues no alcanzaban a cubrir los volúmenes de demanda. La demanda parece haber atraído a empresas constructoras que no eran de la región, las que de acuerdo a la percepción de los entrevistados, debido a su menor vinculación con la realidad local, implementaron diseños de soluciones poco adecuados a las características climáticas de la zona y posteriormente presentaron más problemas de post venta. Aunque en el SERVIU existían las Especificaciones Técnicas, debido a la premura se saltaron al Departamento Técnico de proyectos del SERVIU, y fueron revisados sólo por la unidad de reconstrucción. Así, según algunos de los entrevistados, no se hizo revisiones acuciosas sino que se promovió la excepcionalidad.

El usar subsidios existentes definidos para instancias normales, en “época de crisis” no invitaba a las empresas constructoras a participar, dado que la mano de obra se hace escasa y por tanto más cara. Esto motivó a que la mano de obra se externalizara a través de empresas especializadas; sin embargo,

ante cualquier conflicto, la obra podría quedar sin mano de obra y ser abandonada, debido al exceso de demanda que se enfrentaba.

De acuerdo a uno de los entrevistados, la competencia entre las empresas constructoras debiera darse en asegurar un mayor control en la cantidad de obras que se adjudicaban, sin dejar al beneficiario cazado o cautivo con la empresa constructora, sino darle la libertad de poder cambiarse de proyecto. Hubo constructoras que, al tener firmado el contrato, podían pasar hasta dos años sin empezar la construcción. Una solución sugerida por un Director SERVIU es que se le dé un máximo de viviendas por empresa constructora, para posteriormente, una vez finalizadas y con Recepción Final municipal, evaluar y asignarles otra “cuota”.

5.3 Observaciones Finales

A pesar de que la premisa de generar competencia entre los oferentes resulta deseable, para una catástrofe de la envergadura enfrentada la factibilidad de implementarla está directamente condicionada por la disponibilidad de oferta. En algunos casos, las condiciones para involucrarse no eran suficientemente atractivas para las constructoras, por dispersión geográfica, accesibilidad o escasez de mano de obra, lo que generó la necesidad de involucrar a equipos municipales u organizaciones sin fines de lucro, o preferir empresas que ofrecieran menos plazos por sobre el diseño o calidad. Se buscaba colaboradores que tuvieran pertinencia geográfica o vinculación con la localidad y las constructoras no dieron abasto con la cantidad de obras requeridas (les faltaba dinero, equipo técnico y eran incapaces de mantener gastos con recursos propios a la espera de los pagos, dejando incluso procesos inconclusos).

6 ESCALA TERRITORIAL

El cuarto fundamento del Plan de Reconstrucción busca reguardar que las soluciones no se limiten a la unidad habitacional, sino que consideren aspectos del entorno que viabilizan el asentamiento a nivel de barrio y ciudad. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“Muchas intervenciones (condominios sociales, caletas pesqueras, zonas patrimoniales, etc.) requieren de una aproximación integral y necesitan planes de reconstrucción más amplios, que son tratados y coordinados con los instrumentos descritos en los capítulos de Barrio y Ciudad”

El Plan de Reconstrucción MINVU - Chile Unido Reconstruye Mejor (MINVU, 2011; 31), abarca un programa de reconstrucción territorial, urbano y patrimonial. El fundamento escala territorial se vincula con la actualización de los Planes Reguladores en función del riesgo, recuperación patrimonial y al desarrollo de Planes Maestros que orienten el proceso de reconstrucción y contribuyan a potenciar la identidad de las localidades y centros urbanos más afectados y generar una imagen urbana reconocible.

La modificación de los Planes Reguladores comunales se realizó en función de informes y estudios de riesgo, contratados para aquellas localidades que presentan mayor vulnerabilidad ante futuros eventos naturales, que permitieron tomar las siguientes medidas:

- Despejar y liberar inmediatamente aquellas áreas libres de riesgo geológico o de tsunami de manera de iniciar la reconstrucción.
- Determinar y delimitar aquellas áreas de riesgo moderado, donde la eventual recurrencia de eventos exija contar con condiciones de desarrollo, usos de suelo o medidas de mitigación, alerta temprana y evacuación.
- Delimitar y fiscalizar aquellas áreas excepcionalmente de alto riesgo que debido a los cambios geográficos y condiciones geológicas no podrán ser aptas para usos o actividades permanentes.

Con este objetivo se llevaron a cabo estudios y propusieron planes para la reconstrucción del borde costero, entre ellos:

- **“Estudio de Riesgo de Sismos y Maremoto para Comunas Costeras de las Regiones de O’Higgins y del Maule”**, desarrollado por el Observatorio de Ciudades y el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile por encargo de la SUBDERE y con el MINVU como contraparte.
- **“Estudio de Riesgo de Sismos y Maremoto para Comunas Costeras de las Regiones del BíoBío y Araucanía”**, desarrollado por la Universidad del BíoBío por encargo de la SUBDERE y con el MINVU como contraparte.
- **“Estudios de Modelación de Tsunami para las localidades de Constitución, Dichato, Talcahuano, Tubul y Llico”**, desarrollados por la Facultad de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile para el MINVU.
- **“Propuestas de Planes Maestros de localidades costeras desarrolladas para el MINVU en base a los PRES (Planes Maestros de Reconstrucción Estratégica) de Constitución, Juan Fernández, Bordo Costero de Licantén, Pelluhue-Curanipe y los 18 Planes Maestros de Reconstrucción del Bordo Costero de la Región del BíoBío.**

Como parte del proceso, el MINVU creó una nueva herramienta de apoyo a la Planificación Urbana, conocida como Planes de Regeneración Urbana o PRU, los cuales fueron elaborados en las localidades cuya imagen urbana se vio afectada por el proceso de reconstrucción. Los PRU permiten orientar la reconstrucción armónica de localidades, barrios y ciudades cuyo carácter urbano e identidad se vean amenazados por las dinámicas propias de la reconstrucción y que ameriten contar con instrumentos que reconozcan y protejan su valor patrimonial como conjunto.

6.1 Beneficiarios y Líderes Locales

6.1.1 Implementación

En general, los beneficiarios señalan desconocer si existía un plan de reconstrucción mayor para sus localidades y no haber sido informados al respecto; sin embargo, evidencian obras de mejora en su entorno, tales como reparación de iglesias, plazas, alumbrado público, alcantarillado, plazoletas, escuelas, veredas o borde costero dependiendo el caso estudiado. Estas obras, por lo general, no se entienden como parte de un plan de reconstrucción sino, como reparaciones específicas de infraestructura que había sido dañada por el terremoto. Por otra parte, cuando los beneficiarios no percibían mayores deterioros en su entorno urbano, tampoco veían la necesidad de un plan de reconstrucción de escala territorial.

Cuando las viviendas intervenidas eran edificios o condominios, los beneficiarios daban cuenta de mejoras en accesos, red seca, iluminación, instalación de medidores entre otras, como parte del Plan de Reconstrucción. Sin embargo, los espacios comunitarios tales como parques, áreas verdes, o calles adyacentes no eran parte de las mejoras percibidas. Además, la organización comunitaria que se creó en torno a los condominios para la reconstrucción se vio debilitada una vez terminadas las viviendas y no hizo presión por mejoramiento de una escala mayor, pues ya estaba logrado el objetivo primordial.

Un caso interesante de destacar ocurrió en un sector rural de la VIII Región. En el contexto del proceso de reconstrucción, los propios vecinos se organizaron e identificaron nombres de calles y caminos vecinales con señaléticas, de manera de facilitar la ubicación de las autoridades o servicios que la comunidad requería visitar. Los planos que se construyeron los entregaron a Bomberos, Carabineros, Municipalidad y el Servicio de Salud, para facilitar su acceso en caso de cualquier contingencia.

6.1.2 Resultados y Relevancia

Resulta claro que, desde la perspectiva de los beneficiarios, el foco del trabajo debía ser las viviendas y así fue percibido el plan de reconstrucción; el trabajo en los espacios públicos o comunitarios era considerado, en general, secundario o complementario, y no fue especialmente atendido por los residentes. De hecho, en muchas localidades la instalación de faenas, o la propia ejecución de las obras, dispuso de los espacios comunitarios, generando un notable deterioro de ellos (deterioro que no siempre fue reparado al terminarse las obras).

Se puede apreciar también que la comunidad en general no participó ni se informó de las obras a escala mayor, ya sea porque no se propiciaron los espacios de información o simplemente por desinterés de los propios vecinos.

En las localidades que tienen la condición de zona típica los beneficiarios percibieron que los tiempos de diseño y toma de decisión respecto de las obras a ejecutar resultaban, en general, más lentos y burocráticos. Esto por la obligación de diseñar las obras de reparación desde una perspectiva territorial, armónicas con el entorno, y que respeten la arquitectura y materialidad de las edificaciones existentes.

Cabe señalar que en aquellas localidades donde toda la ciudad fue afectada, sin distinción entre viviendas y espacios públicos, los beneficiarios dan cuenta de un proceso de reconstrucción general que involucraba todos los aspectos de una ciudad, articulando la toma de decisiones de manera participativa. Ejemplo de esto es el caso de la reconstrucción de la ciudad de Dichato, donde los vecinos reconocen que las autoridades dieron espacio para opinar sobre las obras, propiciando un diálogo permanente con la comunidad. Esto ha sido valorado positivamente.

6.2 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

El conocimiento por parte de las EGIS entrevistadas en relación a planes de reconstrucción a escala mayor es disímil. En dos de los casos estudiados no manejaban mayores detalles, pero coincidentemente pertenecían a ciudades en las cuales su infraestructura no se vio mayormente afectada. En dos casos en que las empresas sí manejaban información, las obras de reconstrucción de viviendas estaban directamente vinculadas con la reconstrucción de la ciudad (en el caso Vichuquén) o los subsidios de reconstrucción entregaban un monto mayor para obras de urbanización en comparación con los programas de subsidios tradicionales (Construcción en Nuevos Terrenos desarrollado en Angol), lo que permitió fomentar el desarrollo de la escala territorial.

En uno de los casos liderado por una EGIS privada, se intentó realizar obras en beneficio de la comunidad, independientemente que esto no fuese un requerimiento de MINVU. Se realizaron consultas públicas y se organizaron reuniones con los vecinos para determinar el tipo de obras que se podría realizar. Sin embargo, debido que los recursos disponibles no fueron suficientes para incorporar estas obras, y dada la premura por terminarlas, no se concretó ninguno de los proyectos planificados.

Es importante señalar que hasta el día de hoy se continúan desarrollando obras a escala mayor en varias de las localidades visitadas.

6.3 Autoridades Locales y Regionales

El fundamento de trabajar la reconstrucción considerando la escala territorial parece haber sido uno de los con menor grado de implementación. La gran tarea de reconstrucción se enfocó en la provisión de viviendas y las consideraciones territoriales, cuando fueron incorporadas, lo hicieron a modo de un plan futuro. Entre los casos analizados se encontraron diferencias en los niveles de consideración de la escala territorial desde muy incipiente, hasta diseño de PRES, cambios en la normativa y una minoría de obras en proceso de ejecución a escala territorial.

En Valparaíso y en Talca por ejemplo, los entrevistados declaran directamente que el foco de atención fue la reconstrucción de vivienda y mencionan que solo posteriormente, se planifica con el concepto de ciudad. Recién ahora, cinco años después, se están formulando los PRES y realizando obras de vialidad o redes secundarias de aguas lluvia para reponer los colectores de aguas lluvia.

En otras localidades se menciona la falta de capacidad profesional regional para abordar los PRES: en la Séptima Región, en el SERVIU del Maule hubo que crear una unidad para el área de proyectos urbanos debido a falta de consultoras; en Talca se declara que la carencia de consultoras han atrasado los PRES.

En la actualidad varios PRES y PRU presentan avances y se espera para el 2015 comenzar la ejecución. Tal es el caso de Talca, donde están terminando su fase de diseño y se espera su pronta implementación; en Chanco, a través de los PRES se postuló a siete proyectos y resultó sólo uno que es la Plaza de Armas; en la VII Región, parte del PRES se encuentra con recomendación favorable de ejecución vía el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) las vías de evacuación de Iloca y se comenzaron obras del parque fluvial de Constitución; en Cobquecura se hicieron estudios de riesgos para cauces de ríos, tsunamis y remoción en masa a los ocho meses del terremoto, que resultaron muy restrictivos, pero actualmente han cambiado y flexibilizado. El Gobierno Regional incluyó fondos para

hacer un bosque de mitigación en el borde costero por un posible tsunami, que se replanteó y se cambió por una costanera y balneario en el acceso al río, que está en proceso de licitación.

En otras localidades se cambió la normativa: en la VIII Región, en Concepción, a principios del 2013 cambia la normativa, y se aplican los mecanismos de mitigación en zona de riesgos;; en la IX Región, se encuentra recientemente aprobada una modificación del Plan Regulador Comunal de Temuco (el 2 de febrero de 2014), que incluye gravámenes para zona de riesgos.

El terremoto y tsunami del 27F hicieron evidente que no bastaba que Chile tuviera una buena normativa para la construcción antisísmica, sino que el tema urbanístico y territorial era ineludible. En ese sentido, la opinión de los funcionarios entrevistados es que se hace necesario hacer estudios para definir el estándar de la vías de evacuación, dónde implementarlas, en que ciudades y bajo qué circunstancias. Asimismo, hay consenso respecto a que Chile tiene un sistema de emergencia ante situaciones de catástrofe, pero no cuenta con una institucionalidad que permita un funcionamiento adecuado del Estado en estas condiciones especiales, necesario para impulsar la Planificación Urbana excepcional para los casos de emergencia. Esto evitaría, por ejemplo, las demoras en la aprobación de un Plan Regulador, donde sólo en la Contraloría puede tardar dos años.

6.4 Observaciones Finales

En general el Plan de Reconstrucción privilegió la provisión de vivienda por sobre la visión territorial e incluso en los casos en que se desarrollaron PRES, desde el punto de la planificación de los recursos se le dio prioridad a los diseños de viviendas, dejando los diseños de espacios públicos de ciudad a un ritmo más lento.

Por su parte los beneficiarios identificaban mejoras, pero no siempre las asociaban a un plan de reconstrucción mayor. En este sentido, los espacios de información de proyectos a escala mayor se propiciaron poco.

7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POSIBILIDAD DE ELEGIR

El quinto fundamento para el Plan de Reconstrucción alude a la participación ciudadana, sin embargo, se limita a asegurar a los beneficiarios la posibilidad de elegir su solución habitacional en el marco de los recursos disponibles. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“Bajo el entendido de que la vivienda es la mayor inversión de una familia, y que el subsidio habitacional es el mayor subsidio estatal que recibirán durante sus vidas, se promoverán mecanismos que permitan a las familias beneficiarias elegir la vivienda que mejor se adecue a sus características y necesidades.”

7.1 Beneficiarios y Líderes Locales

7.1.1 Implementación

En gran parte de las localidades estudiadas se constituyó un Comité o Asamblea de Reconstrucción entre los vecinos afectados por el terremoto, aun cuando contaran previamente con una Junta de Vecinos. En algunos casos, era esta misma directiva la que conformaba la nueva organización. Ello porque en términos generales los beneficiarios percibieron que las juntas de vecinos no se involucraron lo suficiente en el proceso de reconstrucción.

El comité era el encargado de cumplir una serie de funciones asociadas al proceso de reconstrucción, entre ellas: representar a los vecinos frente a las autoridades, supervisar las obras de construcción, difundir la información entre los postulantes y generar reuniones con las autoridades, ya sea SERVIU, Municipalidad o, en algunos casos, el Consejo de Monumentos Nacionales. Entre los casos analizados, en dos Condominios Sociales, los comités respectivos lograron incluso constituir personalidad jurídica.⁸ Se dio un caso interesante en otro Condominio Social, donde una parte de los vecinos provenía de una aldea de emergencia. En dicha aldea, este grupo se organizó en torno al proyecto de un nuevo condominio, atrayendo personas de distintos orígenes.

⁸ Uno de los casos estudiados consistía en una serie de bloques de vivienda, cada uno con una asamblea conformada por un vocero oficial y distintos comités: uno social, a cargo de la alimentación, uno técnico, uno de seguridad y uno de prensa. Las distintas asambleas estaban organizadas de modo de generar una red de cooperación.

En otros lugares en cambio –específicamente, en los casos de Vivienda Tipo, Banco de Materiales y Densificación Urbana analizados– no se relevó organización vecinal alguna. En los primeros, esto se explica por tratarse de postulaciones individuales, donde cada vecino “se las arregló por su cuenta”. En el último caso, los beneficiarios provienen de orígenes diversos, conociéndose recién al momento de recibir los departamentos.

En síntesis, la forma en que estaba diseñado cada subsidio repercutía en el grado en que se organizaban los vecinos interesados y la forma en que materializaban dicha organización, y en consecuencia la participación.

- *Elección de vivienda*

Salvo en ciertos casos específicos, la posibilidad de elegir la vivienda se dio dentro de márgenes muy acotados, no existiendo un proceso participativo en su diseño.

En los Proyectos Tipo estudiados, el espectro de situaciones resulta bastante amplio. En algunos casos los postulantes sólo fueron informados sobre el proyecto, sin mayor posibilidad de elegir ni la tipología ni las terminaciones; en otros, los beneficiarios indicaron que pudieron elegir de entre varias opciones de casas, distintas en la distribución interna, número de dormitorios y materialidad.

Mayores libertades se encontraron en un caso de Condominio Social, donde fueron presentados tres tipos de vivienda, donde incluso el comité visitó ejemplos de edificios en otros lugares. En una de las localidades patrimoniales, se hizo consultas previas respecto de la distribución interior y número de dormitorios. Finalmente, en el caso de Banco de Materiales, los beneficiarios definían la mejor forma de utilizar los recursos entregados, aun cuando eran asesorados por la EGIS.

Otra posibilidad de elección se dio a nivel de tipo de solución que podía costearse con el subsidio. En los casos de Condominios Sociales, los postulantes pudieron elegir entre dos modalidades: postular a una vivienda subsidiada (ya sea vivienda aislada o departamento) o, menos usual, encontrar una vivienda en el mercado que pudiera ser costeadada con el monto del subsidio que se les entregaba. Esta opción no fue utilizada por ningún participante en las entrevistas realizadas en el estudio, pues no encontraron viviendas disponibles en su localidad por ese costo.

Entre los casos con menos posibilidad de elegir destacan: las viviendas reparadas, pues el subsidio de reparación consistía básicamente en dejar la casa tal cual estaba antes del terremoto; los edificios de Densificación Urbana, donde los diseños estaban definidos con anterioridad a la llegada de los beneficiarios; uno de los casos patrimoniales, en que el tipo de vivienda a construir dependía

exclusivamente de la morfología del terreno; y el caso de Autoconstrucción Asistida, donde sólo había un tipo de casa, igual para todos.

Durante la etapa de construcción fue posible encontrar distintos grados de participación. En Vivienda Tipo se encontraron dos situaciones: una en que fue posible llegar a acuerdos con la constructora para efectuar cambios o mejoras -a veces pagados por los beneficiarios- y otra en que los beneficiarios fueron marginados completamente del proceso de construcción, sin posibilidad de hacer visitas a la obra ni de informarse del avance de estas. La posibilidad de visita tampoco estaba permitida en Condominios Sociales, lo que obligó a los vecinos a organizarse y conseguir un ITO autorizado por MINVU que controlara las obras y los mantuviera informados. Finalmente, en los casos de Autoconstrucción Asistida, buena parte de los beneficiarios participaron activamente en este proceso, incorporándose como mano de obra local.

La forma específica en que los proyectos de vivienda fueron mostrados a los postulantes en las etapas iniciales del proceso de reconstrucción varió en cada uno de los casos levantados, aunque en general se daba en dos contextos: ferias de proyectos donde cada EGIS o constructora mostraba sus tipologías (más asociado a proyectos Tipo) y reuniones entre vecinos y autoridades, en la mayoría de los otros casos.

Desde el punto de vista del beneficiario, se percibió que dichas reuniones o exhibiciones tenían, en general, un fin meramente informativo, y no estaban orientadas a la elaboración conjunta de un proyecto con la comunidad, lo que generó la sensación de no haber participado lo suficiente en el proceso de elección de sus viviendas. De hecho, se relevó una falta de instancias de discusión, en torno a temas como la importancia del patrimonio construido o donde pudieran expresarse insatisfacción o reparos respecto a los diseños presentados. Muchos entrevistados no se sentían con el derecho a exigir o demandar a las autoridades mayor calidad de las viviendas, amparándose en el hecho de que las casas se las estaban “regalando”.

Como contraejemplo, el Comité de Reconstrucción de uno de los condominios sociales estudiados se organizó para tener los planos, la información legal y la *Carta Gantt* de la obra, lo que les permitió analizar de forma crítica el proceso y, de ese modo, participar de manera activa.

- *Relación con autoridades*

En los casos donde había una fuerte organización social, como en los Condominios Sociales estudiados, aparece con claridad la importancia de una relación fluida entre beneficiarios y autoridades, sobre todo cuando se trata de asignaciones directas (sin la presencia de una EGIS que actúe como intermediario).

Como ejemplo, se pueden citar dos de los Condominios Sociales, cuyos comités estaban fuertemente involucrados en el proceso y tenían amplio conocimiento sobre los distintos aspectos de este, lo que les permitía comunicarse con el MINVU y alertarlos en caso de detectar alguna anomalía. Asimismo, para mantener una buena relación con las autoridades, cuidaron facilitar el proceso y el trabajo conjunto (por ejemplo, llevando pocos delegados a las reuniones, para evitar presiones sociales excesivas).

- *Organización vecinal*

Dos de los casos estudiados destacan en términos de participación vecinal. En el caso de PPPF, la comunidad elegía delegados por blocks, quienes se reunían todos los sábados en una asamblea. De este modo las demandas eran transmitidas, a través de estos delegados, desde los vecinos menos activos hasta los líderes sociales y, asimismo, la información y las decisiones fluían en el sentido contrario, desde la directiva hacia el resto de los vecinos.

En otro caso estudiado de Condominio Social los vecinos tenían reuniones periódicas y mesas de trabajo a las que “asisten todos”. De ese modo, los beneficiarios se mantuvieron informados, también gracias a la entrega de un boletín mensual que detallaba lo que se haría el mes siguiente. La periodicidad y masividad de estas reuniones permitió que todas las decisiones acerca del proceso de reconstrucción pasaran por procesos democráticos de votación. Mantener a todos los vecinos informados parece haber sido una herramienta clave para fomentar la participación.

- *Organización post-reconstrucción*

En muchos casos fue relevado que las relaciones vecinales post reconstrucción no mejoraron, ya sea porque el proceso se hizo de manera individual, lo que produjo una sensación de poca colaboración e incluso desconfianza entre vecinos, o porque en la medida que se iban solucionando las demandas individuales de los integrantes de los comités de reconstrucción éstos dejaban de participar en las reuniones. Aun en los casos de comunidades organizadas, se observó una disgregación de los vecinos a medida que se iban resolviendo los objetivos, al punto que las mejoras en las viviendas o en el entorno hechas en los últimos años, se identifican, en muchos casos, como iniciativas individuales o de pequeños grupos.

7.1.2 Resultados y Relevancia

Dos de los casos estudiados se consideran emblemáticos en términos de participación y organización social y han dejado una huella importante como ejemplo a seguir para otras organizaciones sociales. En

esos casos se generó una serie de externalidades positivas como lo es el auto aprendizaje, la búsqueda de capacitación, la reflexión en profundidad y la puesta en marcha de sistemas de organización complejos (que toman en cuenta muchas variables, tanto legales, informativas, de relaciones socio-afectivas, de comunicación y de integración social entre otras).

La participación generó una red de apoyo que, aunque se mantuvo más activa durante la contingencia, aún se percibe dotada de la capacidad de reaccionar y resolver en caso de emergencia. Estos casos exitosos contrastan con localidades donde no hubo cohesión social, dejando el recuerdo de que frente a la adversidad hubo retraimiento e individualismo, sembrando desconfianza e individualización de las demandas.

Destaca el hecho de que la forma de postulación a los distintos tipos de subsidio generó mayor o menor organización social, en tanto se requería agruparse o no para conseguirlos. Es decir, la organización se da más a medida que la solución es menos divisible en partes individuales. Además, se vio que la capacidad de trabajar en conjunto da fuerza a los demandantes para conseguir cambios sustanciales referidos al diseño de las viviendas, que individualmente posiblemente no habrían conseguido.

Asimismo, la posibilidad de elegir tuvo alta variabilidad: de existir, se tendía a acotar a pocas variables, y a una elección del producto final. No se recogieron casos donde el beneficiario haya participado desde la etapa de diseño.

7.2 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Los casos analizados corresponden a cinco regiones, y las empresas trabajaron con distintos tipos de soluciones. En cada uno de ellos, también fueron distintos los mecanismos de participación ciudadana observados, por lo que cada caso se analiza separadamente.

En el caso de la EGIS que trabajó con Densificación Urbana, donde eran las propias personas quienes debían acercarse a la empresa constructora y manifestar su interés por el proyecto, la posibilidad de elegir estaba dada principalmente por la decisión individual de ser o no parte de un proyecto en particular (en general las condiciones de diseño de las viviendas, colores o mobiliario estaban predefinidas).

En las dos EGIS municipales que se entrevistó señalaron que no hubo Plan de Habitación Social, donde las EGIS involucran a los beneficiarios con el proyecto al que postulan, participando de manera activa en los procesos de toma de decisiones junto a los Comités de Vivienda. En uno de los casos se argumenta que no fue requisito porque en los procesos regulares de subsidios para la vivienda se exige el plan, pero en el caso de entrega de subsidios para la reconstrucción no fue una exigencia. En la otra, que no se aplicó el Plan porque carecían de asistentes sociales para realizarlo, por esta razón fueron trabajando

caso a caso, directamente con los beneficiarios y sin presencia de un comité de vivienda, que era lo que estaba a su alcance (el entrevistado reconoce que no es lo ideal).

Una de las EGIS municipales que trabajó con Vivienda Tipo destaca que los beneficiarios tuvieron la opción de elegir entre 5 o 6 modelos de viviendas, para lo que organizaron una feria en la Plaza del pueblo donde se expusieron todos los modelos a los cuales los beneficiarios podían optar. Los beneficiarios tuvieron además la posibilidad de modificar ciertos elementos de la construcción que no significaran cambios estructurales, teniendo participación en la distribución interior de sus viviendas.

La cuarta EGIS entrevistada lideró el proceso de reconstrucción en una de las islas de la VIII región que fueron afectadas por el Tsunami. Esta entidad tenía una marcada preferencia por los procesos participativos por lo que definió distintos mecanismos que garantizaron la participación de los vecinos. Se realizaron asambleas informativas, rendiciones de cuenta participativas y, en varias ocasiones, se diseñaron en conjunto las soluciones habitacionales a implementar. Un obstáculo para esto último fueron los reiterados cambios del tipo de subsidio a implementar; habiendo elaborado diseños participativos estos debían rehacerse pues no se ajustaban a los nuevos subsidios definidos.

En este caso, un aspecto importante de destacar es que muchas de las propuestas de los vecinos no pudieron ser llevadas a cabo debido a los requisitos que establece SERVIU, principalmente en cuanto a las condiciones mínimas de sonoridad, aislamiento, electricidad u otros aspectos necesarios para obtener la recepción final, así como debido a las restricciones presupuestarias. En consecuencia, a juicio del entrevistado, la vivienda final no necesariamente reflejaría lo que el beneficiario esperaba, deseaba o había manifestado.

Otro aspecto importante, observado en este caso en particular, fue la contratación de mano de obra dentro de la misma localidad. Esto fue muy bien recibido por la comunidad, aunque de todas maneras fue necesario incorporar mano de obra de otras localidades, con la complejidad de trasladar al personal contratado a una zona de muy difícil acceso. En este mismo sentido, en muchos de los casos las propias familias también se involucraron en la construcción de sus viviendas, lo que fue muy bien recibido. Sin embargo, manejar el nivel de involucramiento fue complejo, pues los beneficiarios deseaban construir las viviendas “a su pinta”, alterando el diseño original, lo que probablemente impediría la recepción final de las obras. Esa fue una tensión constante, pues si bien existió una entidad técnica que coordinó el proceso de reconstrucción, el subsidio de Autoconstrucción Asistida es asignado de manera individual, por lo que los beneficiarios también sentían el derecho de hacer las cosas de la forma que ellos decidieran.

Finalmente La EGIS que trabajó con un proyecto tipo CNT (Construcción en Nuevos Terrenos), se relacionó con un comité de vecinos encargado de levantar la demanda. En este caso particular, aun cuando la EGIS participaba de las ferias organizadas por el MINVU con el objetivo de que la oferta (EGIS) y la demanda (comités) se encontraran, fue finalmente la EGIS la que se comunicó con la Municipalidad correspondiente para encontrar un grupo de vecinos con el que pudieran hacer un proyecto. Este grupo correspondía a todos aquellos que habían quedado fuera de otro proyecto mayor que se había hecho cargo de todos los damnificados de su localidad. De este modo más que una libre elección, lo que había finalmente era la necesidad de trabajar juntos.

Con respecto a la participación vecinal, se realiza durante las obras de construcción un plan de Habitación Social con reuniones periódicas, exigencia usual en los programas de vivienda social. No se hizo ningún tipo de planificación especial para los damnificados por el terremoto. Y sobre la capacidad de elegir algún aspecto de la vivienda, el comité vecinal no pudo escoger las terminaciones de la casa. Al respecto, se concluye que la gente quedó más conforme con la ubicación del conjunto que con las viviendas en sí.

7.3 Autoridades Locales y Regionales

Este fundamento tuvo mayor implementación para los subsidios de vivienda en sitio propio con proyecto tipo, mediante viviendas pre-certificadas. Se promovieron ferias inmobiliarias en las municipalidades, intendencias y Plazas de Armas con un abanico de proyectos para ofrecer a los beneficiarios. En general los funcionarios y autoridades entrevistadas opinan que la posibilidad de elegir se dio respecto al tipo de solución, pero no respecto a las características específicas de esta, que podían resultar más o menos adecuadas dependiendo del sitio o las necesidades específicas de la familia.

En Temuco, por ejemplo, la opinión de los entrevistados es que el programa de vivienda tipo en Construcción en Sitio Propio hubo bastante participación y la gente estaba informada, pero que en otros tipos de subsidios prácticamente no hubo participación. En cambio, en la región del Maule, destacan que se generó el “Movimiento por la Reconstrucción Justa”, constituido desde la ciudadanía para plantear problemas de inclusión de damnificados en los programas de subsidios y reclamos por la poca participación ciudadana que percibían los habitantes en el proceso.

La participación en la elección de la vivienda o el proyecto no aseguró que los beneficiarios estuvieran bien informados de cómo quedaría su vivienda realmente (alturas, ventanas, cantidad de artefactos, etc). Los entrevistados explican que esto se debió a que el proceso masivo no dio espacio a considerar las particularidades de cada familia. De hecho, en general las empresas constructoras no hicieron un primer corte de evaluación de los terrenos -lo que habría permitido ver si el proyecto es adaptable al terreno del

beneficiario- con lo que no necesariamente las viviendas tipo se adaptaban adecuadamente al terreno y su emplazamiento. En consecuencia, de acuerdo a algunos entrevistados, para ciertos casos habría sido preferible no utilizar las viviendas tipo disponibles, sino otro tipo de soluciones (en ocasiones estas no podían cumplir con las normas urbanísticas aplicables al predio).

En materia de elección de empresas constructoras hubo escasa participación de los beneficiarios, y estas empresas, acorde a su experiencia y capacidad, tenían desempeños muy diferentes (cumplían o no con las expectativas de los beneficiarios de tener una vivienda digna, sin problemas constructivos o de terminaciones). Asimismo, debido al volumen de requerimientos, el tema administrativo superó en muchos casos las capacidades de las empresas constructoras, lo que termina afectando la solución a las familias.

7.4 Observaciones Finales

Entre los casos analizados, las postulaciones individuales muestran menos participación y organización social que aquellas de carácter conjunto. La elección de viviendas se daba en márgenes acotados –no se observó diseño participativo, la participación en la obra tenía distintos grados, en algunos casos había una completa marginación del proceso constructivo– y las reuniones eran informativas más que participativas. A pesar de lo anterior, resultan destacables dos aspectos que se observó aumentan o facilitan el involucramiento de los beneficiarios: primero, la información como herramienta de participación (aquellos beneficiarios o casos en que se observó mejor acceso a información denotaron, a su vez, mayor participación) y, segundo, una diferencia notoria cuando los beneficiarios se organizan (un comité organizador hizo todo tipo de exigencias y seguimiento, una organización democrática cuenta con delegados, boletín informático y votación).

8 INNOVACIÓN

El sexto fundamento del Plan de Reconstrucción incentiva la búsqueda de sistemas y soluciones innovadoras para optimizar el uso de los recursos y también para atender problemáticas singulares en el territorio. El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

”Se promoverá la innovación de la industria incentivando el uso de nuevas tecnologías constructivas, la industrialización de los procesos y la eficiencia operativa en la construcción de manera que los costos logísticos de construir viviendas en sitios dispersos geográficamente no impacten de manera negativa la calidad de las soluciones habitacionales”

8.1 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Los representantes de EGIS entrevistados destacan la relevancia de las innovaciones constructivas pero indican que al tratarse de un contexto de emergencia en muchos casos se hace difícil implementar esas buenas prácticas. Por ejemplo, innovar en procesos productivos, materialidad o aplicación de energías renovables es deseable, pero en un contexto de emergencia se hace extremadamente complejo de aplicar. Esto, por una parte, debido a la premura en los tiempos de respuesta requerida para normalizar las condiciones de habitabilidad de las comunidades afectadas y, por otra, dado que los recursos de la reconstrucción son limitados, debiendo focalizar los esfuerzos en terminar los procesos de manera eficiente.

Pese a las dificultades que identificaron las EGIS, dos casos de los cinco estudiados tuvieron instancias de innovación. Una de las intenciones de innovación se identificó en el caso patrimonial de la VII Región, donde a propósito de la cooperación público privada, tuvieron una capacitación con profesionales expertos de Perú en técnicas de construcción y reparación antisísmica en adobe, mediante el refuerzo con malla de las paredes ya existentes y tabiquerías internas rellenas de fardos, que fueron luego estucadas con barro. Además, se propició la transferencia de conocimiento a constructores locales, educando a la comunidad en este tipo de técnicas. En el segundo caso identificado, en la V Región, se destacó la incorporación de procesos constructivos que incluyeron la eficiencia energética, y el diseño arquitectónico en armonía con el entorno (altura respecto del barrio, diseño a grandes rasgos y color de la fachada).

8.2 Autoridades Locales y Regionales

Las respuestas de los entrevistados dan cuenta de algunas iniciativas de innovación exitosas, que pasaron de ser una idea a constituirse en obras satisfactoriamente implementadas. No obstante, la mayoría de estos casos parece haber contado con recursos adicionales o participación público-privada. De hecho se de acuerdo a los entrevistados, se observó más innovación y rapidez en los casos de aportes privados involucrados

Este es el caso del conjunto habitacional Manuel Larraín de Talca, con 240 departamentos, donde se logró un proyecto habitacional de mayor tamaño y con instalación de paneles solares (con recursos adicionales), y el caso de Villa Verde en Constitución, que se construyó en madera y albañilería en un esquema que permite que mediante ampliación posterior la vivienda quede de 100 m² (en este caso se contó con participación público-privada).

Otros ejemplos mencionados son los avances en la seguridad del terreno, previo a la construcción de ciertas viviendas en Valparaíso, y mejoras que privilegian la aislación térmica y la menor contaminación del ambiente en ciertos proyectos del sur (uso de calefactores solares y no a leña). Asimismo, se destacaron las innovaciones en soluciones de viviendas patrimoniales.

A pesar de este tipo de ejemplos, las entrevistas con funcionarios y autoridades denotan que la implementación de innovación no fue la regla general, y existen zonas donde simplemente esto no fue tema (se utilizaron soluciones tradicionales y muy similares para todos los casos). En parte, lo anterior es explicado porque los beneficiarios simplemente preferían las viviendas más tradicionales en cuanto a su materialidad y se preocupaban mucho más por el tamaño que por su calidad.

Adicionalmente, las soluciones ofrecidas en el caso de viviendas prefabricadas con materialidad distinta a la madera o albañilería, debido a la falta de mano de obra capacitada para su ejecución, no dieron buenos resultados constructivos y por ende ello desincentivó su elección. Un tipo de innovación bien recibida fue aquella en que se entregó mayor superficie a la vivienda por el mismo precio.

En general, de las entrevistas puede interpretarse que la burocracia del proceso y la necesidad de agilizar las distintas etapas dieron poca oportunidad para innovar. Ello no invalida lo que señalaron algunos entrevistados que aducen la escasa creatividad en el diseño de las viviendas, a la situación de demanda cautiva de las EGIS o las empresas constructoras quienes no necesitaron aplicar soluciones nuevas, y privilegiaron las ya probadas.

En términos de eficiencia operativa, quedó de manifiesto en las entrevistas que el programa de Autoconstrucción Asistida (ACA), una de las líneas de acción diseñadas especialmente para esta emergencia, fue difícil de implementar. Al no contar todas las localidades con mano de obra capacitada,

o suficientes Prestadores de Asistencia Técnica, parece no haberse podido acompañar y asesorar lo suficiente a los propietarios administrativa ni técnicamente. Además, se estima que el monto del subsidio, en este caso particular, fue bajo para la realidad de los gastos en que se requería incurrir. Por ello, aparentemente gran cantidad de estas rehabilitaciones o reparaciones no cuentan con Recepción Final, lo que no permite a los beneficiarios postular a otro subsidio para reparar la vivienda; como el PPPF, mejoramiento de vivienda.

La gestión de los ACA tuvo un mejor resultado en los casos de EGIS municipales, pues estas parecen haber optado por hacer que los propietarios contraten a empresas diseñadoras (especialmente en caso de viviendas en zona típica) asociadas a empresas constructoras para ejecutar las obras. Los fondos llegan a los beneficiarios, pero la municipalidad se los administra, regulando los pagos a las constructoras de acuerdo a avance de las obras, que también inspeccionan. Por ello, en este caso fue más fácil terminar el proceso completo, incluyendo la Recepción Final.

8.3 Observaciones Finales

En general las entrevistas señalaron que si bien la innovación es deseable, ella es muy difícil de aplicar en contexto de emergencia, dada la premura en tiempos y recursos limitados.

En este caso la búsqueda por innovación se orientó a suplir necesidades urgentes del desastre que no se sabía como abordar de forma eficiente con los instrumentos existentes: desde la reconstrucción de edificaciones patrimoniales de muros de adobe, hasta la entrega de soluciones habitacionales en situaciones dispersas. Los resultados de estas estrategias fueron dispares.

Sin embargo, es importante señalar que autoridades entrevistadas señalaron que los grandes aprendizajes de Chile de lo que es catástrofe han sido en el ámbito de la construcción estructural, que traen como resultado mejoramiento y avances de la norma.

9 ESTRUCTURA DINAMICA

El séptimo fundamento del Plan de Reconstrucción reconoce la necesidad de evaluación continua y adaptación de los instrumentos y asignación de recursos. Por su naturaleza, el tema fue tratado exclusivamente con las autoridades locales y regionales (no se incluyeron EGIS o beneficiarios en este análisis). El enunciado literal, según MINVU (2011; 31), plantea:

“En virtud de la información manejada al momento de la generación del Plan de Reconstrucción en Vivienda, los diferentes tipos de subsidios serán evaluados y los recursos redistribuidos en función del comportamiento de la demanda.”

9.1 Autoridades Locales y Regionales

En términos generales, el problema del damnificado era diagnosticado mediante certificado de habitabilidad o inhabitabilidad otorgado por las DOM, y se buscaba una determinada solución al problema de vivienda mediante la postulación a un tipo específico de subsidio. Si por algún motivo la solución para ese caso particular no podía implementarse, los recursos eran redistribuidos hasta lograr un resultado. Una diferencia fundamental, lógicamente, se da entre los damnificados que tenían un sitio y aquellos que no lo tenían; a estos últimos, según se indica, en su mayoría se les resolvió mediante subsidio de construcción en nuevos terrenos (salvo casos de reparaciones).

El dinamismo se fue observando gradualmente, en la medida que el registro grueso del catastro de damnificados fue analizado más detenidamente y filtrado. De esta forma, se fueron detectando duplicidad de beneficios y fueron movilizándose los recursos. A pesar de lo anterior, algunos de los entrevistados aseguran que no se trató realmente de un esquema dinámico, sino más bien uno rígido; de hecho, en general se utilizaron los subsidios existentes adaptados.

En la región del Bío Bío, por ejemplo, se indica que con las viviendas patrimoniales, justamente por la falta de dinamismo, hubo que aplicar un subsidio sobre otro para lograr lo que se necesitaba; y en Rancagua, el SERVIU estima que hubo poca flexibilidad en el sistema, pues en la migración de recursos de uno a otro subsidio la diferencia es enorme (el usuario optaba por tratar de demoler lo menos posible su vivienda antigua y hacer un ala nueva en su construcción, porque el subsidio de reparación era sólo de \$ 800.000).

Se alude falta de dinamismo también en otros sentidos, por ejemplo, en ciertas situaciones irregulares con gente que se ha tomado viviendas que están deshabitadas pues no han sido reasignadas. Asimismo, se ejemplifican casos en que, por falta de información, en los sectores rurales apartados

personas que no han postulado a un subsidio ahora están siendo catastradas para que sean acogidos en la estructura de los programas. Aparentemente han llegado personas bastante después del terremoto a pedir certificado de inhabilitación, en atención que su problema no fue resuelto.

Otro caso mencionado como ejemplo de falta dinamismo fue en Cobquecura, donde demoró mucho la llegada de recursos para subsidio individual de reparación (se indica en una de las entrevistas que recién se está postulando a reparaciones PPPF). Mucha gente vio que reparar era engorroso y privilegió la reconstrucción, y el hecho de contar con muchísimos casos patrimoniales el proceso fue particularmente lento (aunque aparentemente se lograron buenas soluciones). De acuerdo al DOM correspondiente, la zona típica patrimonial de Cobquecura contemplaba 200 viviendas que en la actualidad son 40, y no ha habido asignación de recursos.

Para que el dinamismo en la asignación de los recursos funcione adecuadamente, se requiere que el estado fiscalice cuidadosamente su reasignación durante el proceso. Cuando existen EGIS municipales, por ejemplo, estas son más vulnerables en cuanto a influencia (que pueda afectar el criterio de la municipalidad a través de la EGIS en la redistribución de fondos disponibles).

Otro caso mencionado como ejemplo de necesidad de mayor dinamismo fue el subsidio de adquisición de vivienda. Muchas de las personas a quienes se les asignó este beneficio renunciaron para postular a otras figuras, pues los precios en el mercado subieron ostensiblemente y el monto asignado no alcanzaba. Por su parte, se utilizaron muchos mecanismos para el mismo subsidio: compra de vivienda a través del DS 40 es un monto menor que el DS 49; en los subsidios patrimoniales, el DS 40 no permite incrementarlo, sin embargo el DS 49 si lo permite. Esta diversidad no siempre es bien informada, por lo que produce confusión y también dificulta la celeridad en la reasignación de los recursos.

10 FOCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

A pesar que el octavo fundamento para el Plan de Reconstrucción alude a la focalización de los recursos, su alcance se acota a intentar evitar que estos se asignen a personas o familias que no fueron damnificados. El enunciado, según MINVU (2011; 31), en lo esencial plantea:

“Con la generación de subsidios gratuitos surgen los abusos de personas inescrupulosas que, sin tener la calidad de damnificados, buscan acceder a los beneficios creados para este fin.”

Para controlar este aspecto, identifica específicamente distintos mecanismos de control: las familias deben poseer un certificado de daño emitido por la DOM y estar inscritos en un registro de damnificados; los arrendatarios deben certificar su condición por medio de contrato de arriendo o boletas de servicios a su nombre dirigidas a la dirección siniestrada; las familias allegadas deberán acreditar su condición en la Ficha de Protección Social (FPS) previa al 27F y no se considerarán como allegados si la cantidad de habitantes del inmueble siniestrado es inferior a 7 (incluyendo al núcleo del propietario); los postulantes al FSV I deben firmar una declaración jurada en donde certifiquen su condición de damnificados, detallen la composición de su grupo familiar, se obliguen a usar la vivienda y se imposibiliten a arrendarla por cinco años, conviniendo que la falta a la verdad en cualquier de los puntos señalados facultará al Ministerio a quitarle el subsidio y hacerse del inmueble.

10.1 Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social

Las EGIS no confeccionaban las listas de beneficiarios para sus proyectos, sino que estas eran elaboradas por las autoridades públicas y, en particular, por los gobiernos locales. En general, era la municipalidad la que generaba los filtros de posibles beneficiarios, a través de la entrega de los certificados de damnificado o de inhabilitación⁹. En un caso específico, se indica que el SERVIU y la SEREMI regional contrataron a profesionales externos para que elaboraran los informes de cada una de las viviendas dañadas, material que luego era visado por la DOM. En dicho informe se certificaba el nivel de daño que tenía la vivienda, especificando si era necesaria su demolición o su reparación. Entre los entrevistados, el representante de una EGIS acotó que muchas veces sólo se exigía este certificado para entrar en las listas de postulación, lo que evalúa negativamente; también indica que faltó claridad en el proceso de certificación, lo que produjo que se entregaran casas a personas que no fueron damnificadas por el terremoto.

En uno de los casos de Densificación Urbana, se dio una situación especial: se construyó un edificio nuevo, que debía destinar un 10% a familias damnificadas por el terremoto correspondientes al quintil I, con un plazo que vencía y permitía la postulación de personas de cualquier condición socioeconómica. En relación a la selección de beneficiarios, el representante de la EGIS comenta que ellos asumieron un rol secundario, esperando que las familias consultaran directamente por el proyecto. Finalmente, todos llegaron por indicaciones de los funcionarios de SERVIU. Este esquema mixto produjo que, en un mismo edificio, convivan personas de distintos niveles de ingreso, favoreciendo la integración.

⁹ Usualmente se alude a la DOM como responsable de la entrega de este certificado, excepto en un caso, en que se indica como responsable al Departamento de la Vivienda.

Entre los analizados, hubo al menos dos casos en que se relevó la entrega de subsidios de reconstrucción a personas que no fueron damnificadas por el terremoto o que no cumplían con todos los requisitos. Uno corresponde a una localidad patrimonial, donde las autoridades optaron por reconstruir el conjunto de viviendas que conformaban el casco histórico, bajo el supuesto de que todo el pueblo funcionaba como una sola unidad patrimonial. En este caso, se entregó al SERVIU una propuesta de plan estratégico, con el apoyo de privados, que exigía hacer algunas excepciones a los requisitos tradicionales para ser acreedor de subsidios, como por ejemplo, ser soltero, tener más de una propiedad o tener propiedades en proceso de sucesión. Los entrevistados creen que el proyecto fue aceptado porque, en parte, existía un aporte importante de dinero de parte de privados para acompañar cada subsidio, y de ese modo levantar el centro histórico.

El otro caso corresponde al proyecto de Autoconstrucción Asistida analizado, en donde aparentemente se incluyeron en los listados familias que históricamente habían demandado una vivienda, pero que no necesariamente fueron afectadas por el terremoto.

10.2 Autoridades Locales y Regionales

La enorme extensión de territorio que se vio afectada por la catástrofe, obligó al Plan de Reconstrucción en vivienda a generar diversas soluciones y establecer un sistema de asignación de recursos flexible que permitiera adaptarse a las diferentes problemáticas. Para la focalización y asignación de recursos se optó por subsidios a la demanda basados en los programas habitacionales existentes, flexibilizando los procesos, requisitos y tiempos.

Para implementar este proceso, se vio la necesidad de descentralizar la ejecución de las obras, lo que generó poner a prueba las capacidades regionales y municipales, potenciando sus capacidades de gestión a través del conocimiento de su territorio.

Sin embargo esta descentralización tuvo efectos inmediatos post terremoto, en atención que con la misma infraestructura tanto física como de mano de obra (funcionarios), las instituciones locales debieron abarcar un exceso de trabajo cuyos resultados fueron imposible de fiscalizar y controlar a cabalidad.

El MINVU hizo un Registro de Damnificados basado en datos de la ONEMI, que recogía los antecedentes entregados por alcaldes y jefes de plaza, mediante la inscripción espontánea de los damnificados y del MIDEPLAN que aplicó una Encuesta Familiar Única de Emergencia. Todo este proceso de inscripción y registro de damnificados contó con poca información en sus comienzos, dando origen a duplicidad de inscripciones.

En el caso de las municipalidades en el plazo de seis meses post terremoto y hasta un año, los DOM en zonas afectadas por el terremoto se abocaron casi exclusivamente a emitir certificados de habitabilidad o inhabilitabilidad para los predios donde existían viviendas dañadas, dejando de lado sus labores habituales. La inspección de las viviendas de los damnificados inscritos en el registro, permitió constatar la real magnitud de los daños, lo que en algunos casos generó cambiar el tipo de subsidio a postular, refocalizando los recursos; había construcciones que en una primera instancia fueron abordadas para ser demolidas, y posteriormente se constató que sólo necesitaban ser reparadas y viceversa.

Junto con establecer mecanismos de control, el MINVU fue generando filtros mediante información cruzada de las diferentes instituciones que recogieron datos de damnificados, que permitieron ir ordenando el proceso de inscripción en el Registro de Damnificados y por tanto la correcta aplicación del programa al cual postular para la obtención de una vivienda o su reparación. Aun así, se reporta que hay viviendas construidas y asignadas mediante un subsidio estatal que no han sido ocupadas, en la mayoría de los casos aparentemente debido a una duplicidad de postulación de componentes de una misma familia cuya vivienda resultó damnificada o bien viviendas que no han podido obtener la Recepción Final por parte de las DOM¹⁰.

Otra forma de constatar el listado de damnificados fue a través de catastros, los que se realizaron más lentamente dado la dispersión geográfica de la localización de las viviendas. Estos catastros si bien permitieron reasignar administrativa y judicialmente ciertos subsidios, a la vez hicieron que muchas postulaciones quedaran imposibilitadas de acceder a un subsidio. En parte porque personas no damnificadas quisieron acceder a un subsidio que no les correspondía y, otras que sí cumplían los requisitos hicieron omisión en la presentación de algunos papeles requeridos, por falta de conocimiento del procedimiento administrativo. En el caso de la Región del Maule, las autoridades mencionan que se observa una gran insatisfacción a nivel ciudadano pues sienten que hubo aprovechamiento en el otorgamiento de subsidios y han procedido a denunciar estos abusos.

De gran ayuda y aporte a la eficiencia resultó la información en los municipios que funcionaban como EGIS, que ya tenían catastrados en forma previa al 27F gran parte del estado de sus viviendas y la vulnerabilidad social de sus habitantes. Este filtro ayudó a que los datos llegaran más depurados al SERVIU, obteniendo una gestión ágil y facilitadora. Dada esta experiencia tan positiva, ciertos entrevistados concuerdan en que este procedimiento debiera promoverse a nivel nacional en todos los

¹⁰ Estas viviendas desocupadas han sido foco de delincuencia en algunas regiones, debido a que han sido “tomadas” a la fuerza por pobladores que en su mayoría sienten que sus demandas habitacionales no han sido cumplidas.

municipios en tiempos de normalidad, de manera que no colapsen las instituciones locales en épocas de catástrofe y emergencia.

En el caso de las viviendas patrimoniales, cuyo subsidio habitacional permitía ser incrementado en 200 UF, el Consejo de Monumentos Nacionales jugó un importante rol en establecer filtros y también generó grandes demoras en la focalización de los recursos, pues en pos de hacer preservar la arquitectura y materialidad de las viviendas, produjo una lentitud desproporcionada en inspeccionar las viviendas dañadas y dar el consentimiento para la ejecución de las obras. Este factor hace validar que en la actualidad el MINVU cuente con un “programa patrimonio” que permitirá agilizar y normar en una sola línea el subsidio patrimonial.

Entre los entrevistados no existe total consenso respecto a si se logró asignar adecuadamente los recursos o no, pero en general se asocia a la premura del proceso el que los recursos pudieran no haber sido asignados todo lo bien que se quisiera. Esto, en especial en los primeros momentos.

Cabe señalar que aunque los Directores de Obra fueron consultados respecto a este tema, en general no contaban con mucha información al respecto, por lo que no se pronunciaron mayormente salvo ejemplos puntuales.

10.3 Observaciones Finales

Si bien a los beneficiarios entrevistados no se les consultó directamente respecto a este fundamento, el tema aparece recurrentemente en las evaluaciones que estos hacen del proceso de reconstrucción. Algunos entrevistados indican que hubo casos de personas que se beneficiaron más de lo justo durante el proceso, que algunos recibieron más de un subsidio y que otros lo recibieron sin haber sido damnificados por el terremoto. Asimismo, se mencionan casos de familias que sí requerían una vivienda y que no la recibieron.

Una proporción no menor de entrevistados opina que las autoridades fallaron en la fiscalización, tanto de la entrega de subsidios, como de las posteriores obras de reconstrucción o reparación. Algunos pocos concluyen que las autoridades no supieron focalizar los recursos –monetarios y humanos– para que la reconstrucción se llevara a cabo eficientemente.

Otra crítica recurrente tiene que ver con la percepción de que las EGIS o constructoras se quedaron con un porcentaje muy alto del monto total de los subsidios, usando materiales o soluciones constructivas de baja calidad y produciendo, en consecuencia, una merma en el nivel de las viviendas.

En resumen, para los casos analizados este aspecto del proceso es caracterizado como uno de los puntos deficientes, produciendo malestar y desconfianza entre los entrevistados, quienes a menudo no entienden con claridad los criterios para entregar los subsidios y las viviendas.

11 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al final de cada capítulo del presente informe se resumieron los aspectos más relevantes observados en la implementación de cada uno de los fundamentos establecidos para el Plan de Reconstrucción, considerando la perspectiva de los distintos actores involucrados. El análisis fue realizado en base a las entrevistas aplicadas a una muestra de beneficiarios, empresas de gestión, y funcionarios y autoridades involucradas en el proceso, para una selección de casos o localidades entre la Región de Valparaíso y la Región de la Araucanía. A continuación, se presentan varias consideraciones útiles para la redefinición de políticas y planes de acción ante futuros eventos de similar naturaleza.

11.1 Programa Nacional de Reconstrucción

Los costos humanos y materiales involucrados en la reconstrucción post catástrofe ameritan que el país se prepare previamente con el diseño de un Programa Nacional de Reconstrucción. Se sugiere diseñar una línea de acción de emergencia, con instructivos de acción, recursos asignados y una estructura latente dispuesta a iniciar su acción cuando las circunstancias lo ameritan. Dicha Línea de Acción promueve la implementación de una normativa de reconstrucción, aplicable en zonas declaradas de catástrofe desde el primer momento de un evento de esta naturaleza y cuyas condiciones sean difundidas y explicadas en los canales regionales con antelación. Esta debe partir por definir plazos y etapas identificando al menos una primera etapa de emergencia y transitoriedad y una segunda, de la construcción de la solución definitiva. En el Programa debiera quedar consignada la participación de los diferentes niveles de gobierno (nacional y local al menos), sector privado y beneficiarios. Asimismo se podrían definir instrumentos específicos (por ejemplo subsidios) para la reconstrucción y reparación en zonas declaradas de catástrofe, en lugar de utilizar recurrir y adaptar los instrumentos normales de subsidio.

11.2 Manejo de la Excepcionalidad

Si bien en los casos estudiados se trabajó principalmente a través de la capacidad de improvisación de las autoridades y funcionarios centrales y locales, lo que permitió adaptar los marcos existentes y dar

respuestas rápidas y apropiadas a la catástrofe enfrentada, es deseable minimizar la necesidad de improvisación a través del Programa Nacional de Reconstrucción. Sin embargo, dada la condición de urgencia y especificidad de la catástrofe misma, y la necesidad de mantener la capacidad de adaptación y respuesta eficaz y eficiente se requiere prever y dejar espacio para el manejo de la excepcionalidad. Ello significa entregar capacidad de acción a las autoridades y funcionarios, quienes sin estas atribuciones cargan con la responsabilidad sin las capacidades para enfrentar la emergencia apropiadamente. En estos casos se guardará especial cuidado en tomar acuerdos y decisiones de forma transparente y transmitir la información a través de canales adecuados con prontitud, ya que de lo contrario genera incertidumbre, desconfianza e inseguridad entre los afectados.

11.3 De los Fundamentos

El MINVU identificó ocho fundamentos que orientaron la Reconstrucción después del sismo del 27F. A través de lo recabado en las entrevistas se estima que cinco de ellos son fundamentales y debieran orientar el futuro Programa de Reconstrucción Nacional:

- (i) Legalidad y Formalidad de las Soluciones, con lo que se asegura la mantención de la institucionalidad vigente, se legitima la acción gubernamental y se minimizan los problemas futuros.
- (ii) Construcción en Sitio Propio, con lo que se reconoce la importancia y apego a los barrios y vecindarios y se asegura de apoyar al máximo las redes y capital social existentes, recursos valiosos a la hora de la reconstrucción.
- (iii) Escala Territorial, entendiendo que una casa no es sólo el cobijo primario sino que requiere un entorno seguro y requiere de servicios e infraestructura mínima para su funcionamiento: transporte colectivo, equipamiento comunitario, parques, escuelas, etc.
- (iv) Participación Ciudadana, validando el rol de los beneficiarios más allá de receptores de un beneficio sino como actores en la búsqueda de las soluciones.
- (v) Focalización de los Recursos, asegurando objetividad e imparcialidad en la distribución de los recursos.

11.4 Apremio Temporal, Fiscalización e Información

Haciendo una mirada transversal a los fundamentos del plan de reconstrucción, se conjuga el apremio, propio de la situación, con la posibilidad de contar con adecuada fiscalización. El proceso de reconstrucción tenía el claro objetivo de otorgar vivienda a quienes la habían perdido y no tenían los medios para tener otra, sin embargo el tiempo jugaba en contra desde el instante en que ocurrió el

terremoto. Este factor temporal se observa en cada uno de los fundamentos. Dado que el tiempo apremiaba, la fiscalización se volvía más compleja, quedando mayor espacio para irregularidades¹¹.

El tema de la fiscalización se relaciona a su vez con la entrega información clara, y pasa a ser la herramienta clave para poder exigir e invitar a la participación. También la información jugaba un papel clave a la hora de agilizar los aspectos legales, donde unos pocos cambios en la forma en que se atendía al público y se le informa de su situación, posibilidades y requerimientos legales, puede agilizar a toda una población, disminuyendo el stress y agotamiento tanto en beneficiarios como en funcionarios públicos.

11.5 Equilibrio entre Oferta y Demanda

Los esfuerzos por resguardar la competencia pueden resultar impracticables en escenarios en que existe un desequilibrio entre oferta y demanda. Una condicionante fuerte a la posibilidad de implementación de varios de los fundamentos planteados para el Plan de Reconstrucción resultó ser la disponibilidad de empresas constructoras con capacidad de gestión en regiones y localidades alejadas. Ello resultó una restricción activa al momento de las licitaciones de empresas constructoras.

Otra restricción importante, relacionada con lo anterior, fue la falta de mano de obra local calificada. No sólo las empresas requerían de mano de obra local que no encontraban sino que los programas como la Autoconstrucción Asistida también la requerían. Más aún, se requerían conocimientos específicos por ejemplo de construcción en adobe, donde no había adecuado conocimiento al respecto y, más aún había, precedentes de construcciones que habían colapsado y provenían de subsidios de autoconstrucción en adobe.

Estas situaciones requieren que las autoridades busquen, estructuren e implementen soluciones innovadoras, por ejemplo alianzas público-privadas, para lo cual es necesario haber previsto grados de libertad y espacio para el manejo de la excepcionalidad mencionado anteriormente.

11.6 Planes Maestros de Reconstrucción

Otra variable que incide de forma importante y en dos tiempos son los Planes Reguladores Comunales y los Planes Reguladores Regionales. Estos pueden ser los cuellos de botella que impiden respuestas rápidas, pero también son los que aseguran una planificación a largo plazo acorde a la realidad y cultura

¹¹ Por ejemplo, entregar subsidios sin certificar que cada uno de los beneficiarios cumpliera con los requisitos, que la mano de obra local estuviese bien calificada o que las empresas cumplieran con su contrato eligiendo los materiales adecuados (fierros especificados en los planos, mezclas de cemento fueran las adecuadas, etc).

local. En este sentido se considera importante, incorporar desde el principio asesores o profesionales que, inicien desde el primer día las gestiones para corregir o implementar cambios –si son necesarios– acorde a la situación planteada por la catástrofe. Con ello no se propone saltarse los pasos de reflexión y participación propios de la planificación a mediano y largo plazo, sino agilizarlos e incorporarlos desde el inicio; o dicho de otro modo “no postergarlos hasta que pase la emergencia”.

11.7 Patrimonio e Identidad Local

Por último, también es importante prever y dejar estipulado la importancia de proteger el patrimonio local. Lo urgente de la catástrofe cambia la percepción de prioridades, especialmente al inicio, y puede provocarse una ‘segunda catástrofe’ debido a decisiones apuradas. El patrimonio, debe ser protegido aún frente a la catástrofe ya que su sobrevivencia jugará un rol vital a la hora de la reconstrucción definitiva, tanto en términos materiales como sociales y de identidad. Al respecto es importante trabajar en contacto con Monumentos Nacionales de forma de contar con información, catastros y registro de lo existente y prever y gestionar instrumentos y formas de operación para la urgencia.