

¿Cómo evaluar una política de reconstrucción?

Una mirada multi-dimensional a dos años del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile

NICOLÁS VALENZUELA LEVI

- El presente texto está escrito en base a la presentación realizada por el autor en el seminario “A dos años del terremoto: ¿Cómo va la reconstrucción?” realizado por el Centro de Estudios Públicos el día 11 de abril de 2012. Respecto a la presentación inicial, se agrega una propuesta de visualización de la matriz de apreciación de los avances de la reconstrucción, que será explicada más adelante.
- Los comentarios que se incluyen corresponden a la experiencia del autor participando en el proceso de reconstrucción chileno desde la experiencia de la ONG Reconstruye, una red inter-disciplinaria de profesionales cuyo trabajo se ha enfocado en el desarrollo de proyectos, el apoyo a comunidades, y la discusión pública sobre las políticas de recuperación, preparación y respuesta post-desastre. La visión sobre el estado del arte a nivel internacional en la materia deriva no sólo de la discusión bibliográfica, sino de la participación en el Foro Urbano Mundial 5 organizado en marzo de 2010 por ONU Habitat en Río de Janeiro, Brasil, y la invitación realizada por el British Council y la comisión neozelandesa de UNESCO para compartir la experiencia chilena en el foro “Looking Beyond Disasters”, organizado por esta última institución en Christchurch, Nueva Zelanda, durante el mes de diciembre de 2011.
- La visión que se presenta aquí se ha construido desde el rol de asesor del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, el cual es la única organización que en la reconstrucción chilena ha reunido a grupos de afectados a nivel nacional. El movimiento ha buscado visibilizar las demandas de las comunidades afectadas a través de la movillización, pero también ha generado propuestas de mejora de las políticas de reconstrucción, tal como fueron expuestas en la Comisión de Emergencia y Reconstrucción del Senado de la República en enero de 2012. Adicionalmente se generó una Consulta Nacional sobre la Reconstrucción entre el 25 de febrero y el 4 de marzo de 2012, en la que participaron más de 12.000 personas, generando un diagnóstico de la percepción ciudadana sobre la materia.
- A continuación se genera un intento de construir nociones básicas para una matriz de evaluación del proceso de reconstrucción. Para ello se señalan algunos supuestos iniciales, incluyendo el enfoque metodológico, para proceder a revisar ocho componentes de la propuesta de matriz de evaluación para el período marzo 2010 - marzo 2012. Finalmente, se señalan algunas conclusiones tanto respecto de los dos primeros años de la reconstrucción en Chile, como respecto de la evaluación de procesos de recuperación post-desastre en general.

Nicolás Valenzuela Levi. Arquitecto y Magister en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de ONG Reconstruye.

Supuestos iniciales

La situación en Chile hace que el debate en torno a este asunto cuente con importantes incentivos de transformarse en campo de recriminaciones mutuas entre los dos principales conglomerados políticos del país. Estos incentivos se producen al no contar con una institucionalidad de largo plazo que permita una “rendición de cuentas políticas” más allá de los períodos de 4 años de cada administración. La reconstrucción es un asunto de los Gobiernos y no de Estado.

Esto se ve agudizado cuando la reacción en los momentos de la emergencia inicial estuvo en manos del Gobierno de Michelle Bachelet, quien a dos años del terremoto se mantenía como la principal carta presidencial para las elecciones de 2013. La emergencia se transformó en el principal frente de cuestionamiento público hacia su figura, lo que aumenta los incentivos a que la respuesta de la oposición sea la crítica al proceso de reconstrucción. Y cuando se generan críticas fundadas, el último argumento de parte del oficialismo es reprochar el desarrollo de casos menores que en algún momento fueron responsabilidad del gobierno anterior.

En suma, la mirada de largo plazo está completamente relegada por la discusión política contingente, y seguimos careciendo de la institucionalidad necesaria para abordar procesos de recuperación con la perspectiva que amerita vivir en un país sísmico, lleno de accidentes geográficos, y con una de las mayores diversidades de climas en el mundo.

Existen varios supuestos que deben ser considerados antes de abordar el análisis posterior basado en la evidencia de los dos primeros años de la reconstrucción. Éstos son:

1) **La reconstrucción es un proceso difícil y doloroso:** ninguna crítica generada en este documento debe ser interpretada como si

detrás de ellas hubiese una visión de otro tipo de manejo posible exento de dificultades. Por consiguiente, se ruega que las críticas sean entendidas jamás como un intento de obstaculizar el proceso, sino que buscando mejorarlo desde la necesaria fiscalización, el debate público y la rendición de cuentas.

2) **La base del proceso son las personas que reconstruyen su vida:** esto justifica la mirada multidimensional de la reconstrucción. Por ejemplo, la evidencia internacional demuestra que el reducir la atención a la entrega de vivienda es insuficiente y hasta perjudicial, en la medida que puede generar conflictos por asimetría en las prioridades del gobierno y los afectados. La mirada de los expertos ha implicado pasar de metas exclusivamente centradas en construcción de vivienda e infraestructura, a adicionar como prioridades la recuperación de la economía y las formas de vida (Hayashi, 2007). Por esta razón es fundamental generar una medición multidimensional, puesto que si no hay indicadores de éxito explícitos no hay perspectiva de rendición de cuentas. Así mismo, el entendimiento de que el Estado no estará presente para siempre y son las familias las que deberán protagonizar los éxitos de la recuperación, resalta la importancia de la participación ciudadana y de encontrar formas de uso de los recursos públicos que no generen dependencia y tengan un impacto sostenido en el tiempo.

3) **Reconstruir requiere un trabajo en conjunto (entre sectores políticos, entre estamentos sociales, y entre distintos niveles del gobierno):** las necesidades derivadas de las múltiples dimensiones del proceso de recuperación implican la necesidad de movilizar recursos que provienen de distintas fuentes y

que dependen de distintas lógicas de funcionamiento institucional. Por esta razón la confianza, el diálogo y la concertación de diagnósticos y acciones son irremplazables.

- 4) **Las reconstrucciones post terremoto en Chile han sido históricamente una oportunidad de aprendizaje institucional:** así ha ocurrido luego de desastres naturales “emblemáticos” como los sismos de 1939, 1969 y 1985. Entre las medidas tras el terremoto de 1939 está la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que jugaría un rol central en el proceso de industrialización. Tras el terremoto de 1960 se generan ajustes tributarios que han persistido por décadas (DFL N° 2), y se mejoran las regulaciones para la edificación. Luego de 1985 la edificación en Chile se acoge a la NCh 433 (norma antisísmica), lo que hizo que para el 2010 la mayoría de las muertes fueran mucho menores que en terremotos anteriores: 521 personas en contraste con otros terremotos de intensidad sobre 8 grados Richter, como las 30.000 de 1039 o las más de 6.000 de 1960 (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

Establecidos estos supuestos, a continuación se procederá a revisar ocho componentes del proceso de reconstrucción en Chile post 27 de febrero de 2010, específicamente para el período que va entre marzo de 2010 al mismo mes de 2012. La definición de estos ocho componentes es presentada como una alternativa aquí, basada en miradas como la de la Unidad de Habitat, Riesgo y Manejo de Desastres del Centro para Asentamientos Humanos de la ONU (2001) y la experiencia internacional evaluando planes de reconstrucción en Japón, Estados Unidos y Colombia (Hayashi, 2007, Lizarralde, 2002). Tanto a nivel de organismos internacionales,

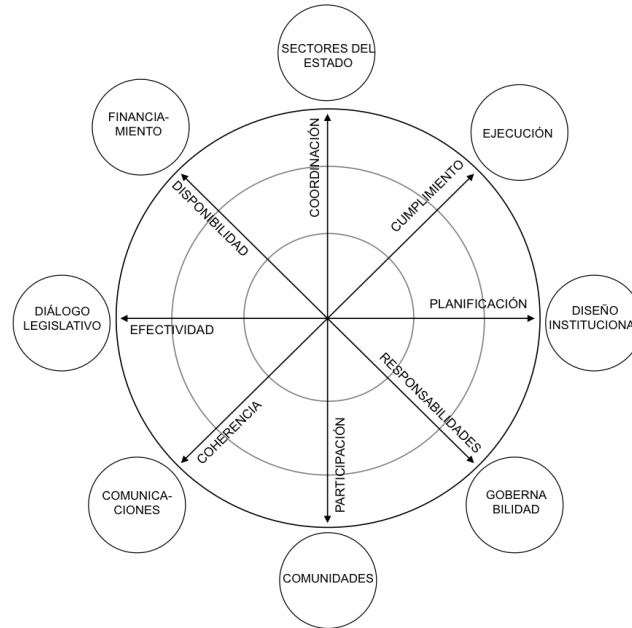
como de la bibliografía especializada, se encuentra instalado el consenso de la importancia de generar evaluaciones multi-dimensionales, tanto a nivel de políticas, como de programas y proyectos específicos. Desde 2001 existe como documento oficial de la ONU, por ejemplo, una propuesta de 34 componentes para realizar estas evaluaciones. Los ocho componentes a continuación buscan ser una propuesta inédita para el caso chileno, y, por lo tanto, experimental. Se basan en un intento de simplificar y reducir las dimensiones en base a la información pública obtenida dentro del trabajo de asesoría del autor al Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa entre los años 2010 y 2012. Estos componentes buscan expresar una mirada sobre las políticas públicas que guían el proceso, intentando incluir tres dimensiones: (1) la relación con los afectados, (2) la integración entre distintas instituciones, y (3) la temporalidad (corto y largo plazo). Estos componentes son: Integración de sectores del Estado, ejecución, diseño institucional, gobernabilidad, relación con las comunidades, comunicaciones, diálogo legislativo y financiamiento.

La metodología de análisis se centró en la revisión de información pública disponible a través de documentos oficiales, declaraciones de las autoridades en medios de prensa, peticiones de documentación a través de la Ley de Transparencia, e informes de entidades independientes que serán citadas al ser utilizadas. La organización de estos ocho componentes obedece a un trabajo de recopilación de antecedentes por las vías antes señaladas, y de orden y procesamiento buscando construir una matriz coherente. Probablemente exista una mejor manera de organizar una evaluación multidimensional, sin embargo, la matriz que aquí se utiliza se corresponde con las limitaciones de la información a la que se tuvo acceso.

En la explicación de cada uno de los componentes se señalará la lógica aplicada y se indica-

Figura 1

Esquema explicativo de la matriz de análisis



Fuente: elaboración propia.

rán elementos que permiten generar una primera aproximación a una evaluación. La perspectiva de este esfuerzo es considerar la posibilidad de seguir desarrollando los parámetros y posiblemente poder llegar a contar con indicadores en algunas áreas. Por ahora simplemente este texto incorporará una valoración apreciativa al finalizar la revisión de cada componente. Una alternativa simple de visualización de la evaluación podría ser posible al generar apreciaciones de rango “alto, medio y bajo” en el esquema de la Figura 1. Esta visualización se presenta en las conclusiones.

A continuación se procederá a analizar cada uno de los ocho componentes.

Financiamiento

Para el componente de financiamiento, se evalúa el nivel de disponibilidad de recursos por parte del Estado. Existen dos alternativas para definir los

parámetros de esta variable. Una alternativa sería (1) contar con una referencia en términos de disponibilidad de gasto público por habitante afectado, comparándolo con el gasto regular del Estado en determinado territorio, o (2) construir estándares derivados del conocimiento de situaciones de recuperación similares en el mundo. La segunda alternativa es considerar la disponibilidad de recursos por parte del Estado, o la autoridad responsable, en relación a cuanto financiamiento debe ser conseguido a través de contraer deuda externa, ayuda internacional, o mecanismos similares. En este caso, sería posible generar investigación adicional que arroje indicadores. Sin embargo, tal como se explicó más arriba, en este caso, así como en los siguientes componentes, solo se realizarán comentarios generales para llegar a una apreciación que para transformarse en parámetros consolidados requeriría mayor investigación.

En el caso de Chile post 27 de febrero de 2012, se ha constatado y comunicado por parte de todos los actores involucrados que el Estado se enfrentó a la catástrofe contando con gran disponibilidad de recursos. Éstos existieron gracias al manejo fiscal en los años anteriores. Por otro lado, no se recurrió a deuda externa para financiar el proceso. Con los recursos disponibles, se sumó que hubo consenso en el Congreso Nacional para asignar presupuestos para la reconstrucción, provenientes de diversas fuentes de recaudación.

En este sentido, la apreciación respecto a la disponibilidad de financiamiento es alta.

Diálogo Legislativo

El componente de Diálogo Legislativo se refiere a la generación de Leyes en el Parlamento, dedicadas especialmente a la reconstrucción. La variable considerada es la efectividad de estas medidas, considerando su pertinencia, y especialmente la evaluación de su ejecución.

Estas medidas son (ONG Ciudadano Inteligente, 2011):

1. Programa “vamos a la mar” para recuperación de infraestructura de pescadores artesanales.
2. Excepciones en normativas laborales.
3. Ley de Financiamiento de la Reconstrucción (incremento transitorio impuesto de primera categoría, sobretasa contribuciones del 5% a propiedades mayor valor, aumento del royalty minero, alza del impuesto al tabaco, eximición de impuesto a utilidades reinvertidas por las PYMES, rebaja del impuesto timbres y estampillas, reasignación especial de fondos de la Ley Reservada del Cobre, entre otros).
4. Proyecto Ley de Donaciones (Fondo Nacional de la Reconstrucción), con meta de recaudación de USD 300 millones en dos años.

Como puede observarse, el foco se puso en generar alternativas especiales de financiamiento. Esto podría implicar un cuestionamiento a la pertinencia de estas medidas, puesto que ellas aparecen a pesar de que se contaba con recursos de manera abundante. Un ejemplo es el Fondo Nacional de la Reconstrucción, en el cual el Gobierno puso gran énfasis comunicacional: pretendía adicionar fondos a partir de beneficios tributarios a las donaciones, confiando en un modelo de reconstrucción que dejaba un lugar importante para la responsabilidad social empresarial.

En forma resumida, los resultados en materia de financiamiento fueron resumidas por Ciper (2011) siguiente manera:

- **Reasignación Ley Reservada del Cobre:** los recursos por USD 300 millones destinados para el primer año no fueron utilizados “por lo que en vez de gastarse, fueron invertidos en el mercado de capitales”. (Op. Cit.)
- **Fondo Nacional de la Reconstrucción:** el primer año se recolectaron USD 15 millones, equivalentes al 10% de la meta de USD 150 millones para el período.

Aproximándonos a la apreciación en este punto, se puede comentar que las iniciativas legislativas se concentraron en generar más financiamiento público, a pesar de que era conocida la gran disponibilidad de fondos. Esto hace cuestionar la pertinencia de las medidas. No se generaron, por ejemplo, modificaciones institucionales importantes a nivel de leyes para la Planificación Urbana, o para generar capacidades ejecutivas de largo plazo en la reconstrucción, como sí ha ocurrido en reconstrucciones ocurridas al mismo tiempo que la chilena (CERA, 2011). Por otro lado, dentro de las medidas legislativas más importantes con foco en el

Figura 2

Comparación de duración en cargos de nivel nacional en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante los dos primeros años de reconstrucción respecto a los dos años anteriores

MINISTROS:	SUBSECRETARIOS
Duración en el cargo:	Duración en el cargo:
- Período anterior: 48 meses (4 años)	- Período anterior: 48 meses (4 años)
- Período reconstrucción:	- Período reconstrucción:
Magdalena Matte: 13 meses	Andrés Iacobelli: 16 meses
Rodrigo Pérez: 11 meses	Juan Carlos Jobet: 8 meses
Cantidad de autoridades:	Cantidad de autoridades:
- Período anterior: 1	- Período anterior: 1
- Período reconstrucción: 2	- Período reconstrucción: 2

Fuente: elaboración propia en base a información entregada por el MINVU.

financiamiento –la que fue la primera prioridad del diálogo legislativo–, la resignación de recursos de la Ley Reservada del Cobre fue desaprovechada, y el Fondo Nacional de la Reconstrucción fracasó llegando a un cumplimiento mínimo (10% el primer año).

Por las razones anteriores, la apreciación en el componente Diálogo Legislativo se ubica en el rango bajo. En resumen, hubo un consenso en la aprobación de medidas, pero su pertinencia es cuestionable y su efectiva ejecución resultó crítica.

Gobernabilidad

La gobernabilidad del proceso se aborda en el sentido de la definición de responsabilidades administrativas en el proceso, entendiéndola como fundamental para el desarrollo adecuado de las medidas adoptadas. La claridad de la distribución de responsabilidades incide directamente en las características del diálogo político, las comunicaciones y la relación con las comunidades de afectados. Para esto se busca evaluar la claridad o dispersión de la responsabilidad política y ejecutiva de la reconstrucción.

Para este caso se tomó especialmente en consideración la situación al interior de los organismos responsables de la reconstrucción urbana y habi-

tacional en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La razón es que comunicacional y políticamente el debate y presencia pública de la reconstrucción se ha concentrado en este ministerio.

En primer lugar, en la Figura 2 se compara la duración en el cargo de las autoridades al nivel nacional, durante los dos primeros años de reconstrucción respecto del período equivalente antes del terremoto. Se trata de los cargos de Ministro y Subsecretario. La intención de esta comparación es tener una perspectiva respecto a la gobernabilidad dentro del ministerio respecto a la situación regular hasta antes de la catástrofe.

En lo que respecta al cargo de ministro, la autoridad del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) duró 48 meses, mientras que los primeros dos años de reconstrucción fueron marcados por una interrupción a los 13 meses. En el período de los dos primeros años de reconstrucción hubo dos autoridades, mientras que en el período anterior solo una. Respecto a los subsecretarios, la situación es casi idéntica, solo que la interrupción se dio a los 16 meses.

Para analizar la situación a nivel regional, se consideró el cargo de Director Regional del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), puesto que se trata del organismo ejecutivo responsable de la

Figura 3

Comparación de duración en cargos de nivel regional en el Servicio de Vivienda y Urbanización de las regiones durante los dos primeros años de reconstrucción respecto a los dos años anteriores

Director SERVIU VII Región Cantidad 2008-2010: 1 Cantidad 2010-2012: 6 Promedio tiempo 2008-2010: completo Promedio tiempo 2010-2012: 4 meses	Director SERVIU VIII Región Cantidad 2008-2010: 1 Cantidad 2010-2012: 2 Promedio tiempo 2008-2010: completo Promedio tiempo 2010-2012: 12 meses
--	--

Fuente: elaboración propia en base a información entregada por el MINVU.

ejecución de las políticas del MINVU. Se analizaron las dos regiones más afectadas: VII y VIII. El resultado se resume en la Figura 3.

En el caso del Director del SERVIU de la VIII Región sucede una situación similar a las autoridades políticas a nivel nacional, con una mayor rotación de autoridades que en el período anterior, y un período promedio de mandato de 12 meses. La situación es mucho más crítica en la VII Región, donde en el período de los dos primeros años de la reconstrucción se produjo una rotación inédita de Directores Regionales del SERVIU. En este caso, se constatan 6 distintos ocupantes del cargo en dos años, en contraste con uno solo en el período anterior. Esto implica un promedio de 4 meses de duración de cada mandato, lo cual conlleva una importante restricción en la continuidad de las interlocuciones políticas y afecta directamente la posibilidad de comprender las responsabilidades de las autoridades públicas por parte de la ciudadanía.

Si la situación anterior se presenta como compleja, la manera en que se formalizaron las responsabilidades nacionales, particularmente para los programas de reconstrucción, implica una importante dispersión de la responsabilidad política y ejecutiva, dificultando la rendición de cuentas.

Los dos cargos más importantes fueron los de las coordinaciones nacionales en materia Urbana y de Vivienda. Éstos fueron sujetos a bajos niveles de responsabilidad política y administrativa, siendo

ocupados por asesores contratados a honorarios. En el primer caso, según los reportes generados por Ley de Transparencia, el cargo se encuentra vacante desde el 31 de diciembre de 2011, sin que haya reemplazo alguno, a pesar de la importancia clave de sus funciones, como puede leerse en la Figura 4.

La situación que aquí se describe, de baja responsabilidad política y administrativa para un cargo con funciones estratégicas, refleja una debilidad política de los programas de reconstrucción. El hecho de la vacancia del cargo sin que se genere revuelo público implica sólo algunas alternativas: (1) el cargo no revestía importancia para el funcionamiento de los programas, (2) la estructuración inicial debió modificarse puesto que no funcionaba, lo cual no fue comunicado públicamente, o (3) la vacancia implica un grave problema para la continuidad de los programas de reconstrucción, pero no se está generando rendición de cuentas públicas al respecto.

En resumen, se ha generado una gran rotación de cargos de responsabilidad política tanto a nivel nacional como regional, lo que incluye un probable record en el caso del SERVIU de la VII Región, una de las más afectadas por el terremoto. Cargos de importancia clave funcionan bajo la figura de asesores a honorario, por lo que están sometidos a baja responsabilidad política y administrativa. Uno de los cargos más importantes en el diseño de los programas de reconstrucción quedó vacante sin reemplazante, lo que implica

Figura 4

Resumen funciones del Coordinador Nacional de la Reconstrucción Urbana (vacante) según lo reportado por Ley de Transparencia

<ol style="list-style-type: none"> 1. Supervigilar y coordinar Plan. 2. Colaborar con el catastro y diagnóstico de la situación. 3. Preparar y fiscalizar un plan de acción integrado de Reconstrucción. 4. Participar en la implementación del Plan de Acción de Reconstrucción. 5. Asistir al Ministro, Subsecretario y sus asesores, en temas relacionados. 6. Supervisar y coordinar un equipo de profesionales a nivel central y regional a cargo de gestionar la implementación del Plan. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Actuar como contraparte válida y en representación del MINVU para los diversos estudios y consultorías. 8. Participar como especialista en la elaboración y desarrollo de planes y proyectos. 9. Representar al MINVU en la gestión de convenios y acuerdos de colaboración. 10. Representar al MINVU en instancias de coordinación con otras reparticiones públicas de Gobierno. 11. Elaborar informes y minutas con estado de avance de la implementación del Plan.
---	--

Fuente: elaboración propia en base a información entregada por el MINVU.

incertidumbre respecto a la situación actual de las funciones que debía cumplir.

La evidencia fuerza una apreciación especialmente baja en esta materia.

Ejecución

El componente de ejecución debe observarse en función del cumplimiento de las metas generadas por el propio Gobierno. En este sentido, la intención del análisis en este caso se concentrará en las políticas de reconstrucción de vivienda, puesto que ha sido éste el foco de la discusión sobre los avances de la reconstrucción a dos años del terremoto. En este sentido, el abordaje de este componente en particular pasa por alto la crítica que puede establecerse desde la necesidad de contar con un proceso de reconstrucción multi-dimensional: la reconstrucción no son solo casas. A pesar de lo anterior, para contar con un análisis serio de las metas, nos enfocamos en la vivienda puesto que, como ya se dijo, la discusión sobre el avance y cumplimiento se ha centrado en esta materia.

En ese sentido es fundamental constatar la decisión inicial del MINVU de utilizar los mismos mecanismos de subsidios empleados por la cartera antes del terremoto:

“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 establecidos en las reglamentaciones”

(MINVU, 2010. p. 2)

Es preciso entender la importancia de esta determinación. En la bibliografía en materia urbano-habitacional, el diagnóstico generalizado es que los mecanismos de producción privada de la oferta habitacional financiada con subsidios a la demanda ha producido una gran cobertura en términos cuantitativos, pero ha implicado la expulsión y segregación de pobres en la periferia de las ciudades chilenas (Poduje, 2006; Ducci y González, 2006; Ducci, 2007; Sabatini y Salcedo, 2008; Sabatini, 2009; Bresciani, 2009).

La utilización de los subsidios para generar una oferta adicional tiene como antecedente inmediato el paquete de medidas anti-crisis impulsadas por el Ministro de Hacienda Andrés Velasco durante el gobierno de Michelle Bachelet, entre 2008 y 2009. En esa ocasión se utilizaron los subsidios para combatir el efecto de desactivación económica y caída del empleo como efecto de la crisis *subprime*.

Estos antecedentes pueden ser tomados en cuenta como un incentivo para que las autoridades

consideraran que utilizar los mismos mecanismos servirían tanto para responder a una demanda habitacional que aumentó exponencialmente producto del terremoto, como para generar reactivación económica y particularmente del empleo en las zonas afectadas. Es preciso entender los alcances actuales de las políticas de subsidio en la industria inmobiliaria nacional: la vivienda corresponde a más del 50% de los metros cuadrados construidos anualmente en Chile, y 7 de cada 10 viviendas reciben algún tipo de subsidio del estado (Valenzuela, 2012).

Considerado esto, podemos proceder hacia el análisis de este componente. Las variables para abordar la dimensión del cumplimiento de metas en vivienda pueden ser al menos tres. La primera es el cumplimiento efectivo de las metas en los indicadores comunicados por el propio gobierno. La segunda es la pertinencia del uso de dichos indicadores. La tercera es la credibilidad en el uso de los indicadores. A continuación intentaremos abordar cada una.

A dos años del terremoto, el principal indicador de éxito utilizado por el gobierno corresponde a los subsidios asignados. Más abajo analizaremos la pertinencia de este indicador, sin embargo, se pueden hacer algunos comentarios. En su último informe público antes del segundo aniversario del terremoto, el MINVU anunció la asignación de 222.418 subsidios. Esta cifra ha sido utilizada públicamente por el Gobierno. Sin embargo, normalmente no se menciona el detalle, que implica que una parte son subsidios para nuevas viviendas, y en otros casos son sólo reparaciones menores. En este caso, según el informe oficial del Gobierno, corresponde a 108.848 reparaciones y 113.570 subsidios para viviendas (MINVU, 2012). En contraste, el diagnóstico oficial señaló que las viviendas destruidas e inutilizables eran 166.310 (MINVU, 2010). En entrevista al programa Tolerancia Cero el 7 de noviembre de 2010, el Presidente Sebastián Piñera dijo que eran aproximadamente 200.000 las viviendas destruidas

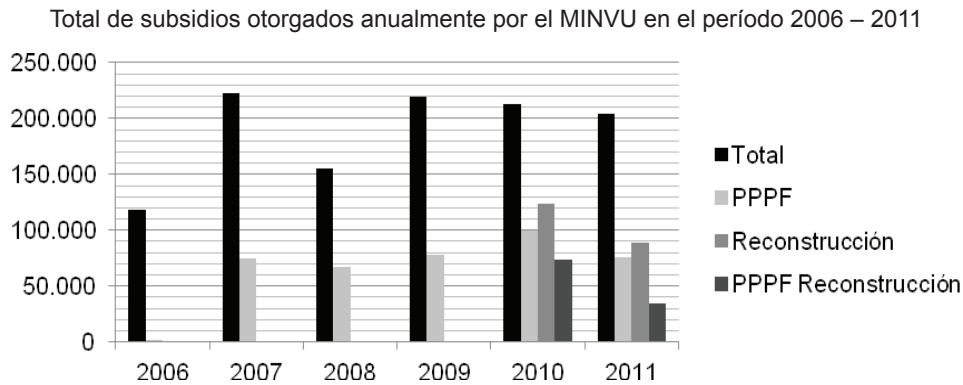
o inutilizables, y que éstas estarían con la totalidad de subsidios asignados en febrero de 2012 (Paulsen, 2011). Hay un descalce en la estimación de la demanda, puesto que el MINVU anunció 166.310 viviendas, 288.000 hogares se inscribieron en el Registro de Damnificados del SERVIU, y el Gobierno se puso como meta asignarles subsidios a 220.000 mil familias hábiles.

Según la meta anunciada por el presidente, asumiendo que corresponde a los 220.000 subsidios graficados como meta en las presentaciones del MINVU, en febrero de 2012 tendrían que haber estado asignados en su totalidad, correspondiendo los 113.570 subsidios para vivienda a poco más del 50% de la meta original.

Otra forma de mirar la capacidad de producción de vivienda es al analizar la producción anual que arrastraba el modelo de subsidios. En el gráfico de la Figura 5 es posible observar cómo en los años 2007, 2009 y 2010, correspondientes al período anterior al actual Gobierno, se habían superado los 200.000 subsidios entregados anualmente. En el gráfico es posible apreciar cómo estas cifras incluyen desde el 2007 tanto construcción de viviendas como “mejoras” propiciadas por el llamado Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF). Este último es el mecanismo utilizado para los subsidios de reparación. En el gráfico se incluyen los desgloses de los subsidios totales y de reparación, sumando en 2010 a aquellos correspondientes a los programas de reconstrucción.

Considerando que se generó una sobre-demanda a partir de la cual se definió la meta de 220.000 subsidios para viviendas, es claro que el total de subsidios entregados anualmente debiese haber superado por mucho la capacidad constatada antes del terremoto. Sin embargo, en el gráfico de la Figura 5 es posible apreciar como en 2010 no solo no aumenta el monto total respecto al 2009, sino que disminuye. Podría entenderse esta situación

Figura 5



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Habitacional MINVU.

considerando el 2010 como un período de ajuste, sin embargo, el 2011 vuelve a producirse una baja en la cantidad de subsidios entregados anualmente respecto de 2010. La pregunta que estas constataciones dejan instalada es si es que las políticas de reconstrucción fueron capaces de entregar una respuesta adecuada a la nueva demanda, o en rigor no tuvieron efecto alguno en la provisión de la oferta, manteniéndose ésta en su nivel de producción pre-terremoto, pero pagando su producción regular con subsidios que se consideran dentro de los programas de reconstrucción. Por el contrario, era de esperarse un aumento en la cantidad de subsidios asignados anualmente, cosa que no ocurrió.

Los dos ángulos de análisis precedentes generan una visión que indica alrededor de 50% de cumplimiento de las metas originales, y por otro lado una seria duda respecto de si los subsidios de reconstrucción están implicando entregar una oferta apropiada a la nueva demanda.

Como ya se mencionó más arriba, adicionalmente puede generarse un análisis de la pertinencia de los indicadores escogidos para evaluar el avance de la reconstrucción. Respecto al uso de la asignación de subsidios, la pregunta central es ¿este indicador, refleja el avance efectivo de la reconstrucción

en materia de vivienda? La respuesta es que no lo hace, por varias razones.

En el modelo de producción privada de oferta con financiamiento a través del subsidio a la demanda, el hecho de que haya un subsidio asignado a un hogar por parte del Estado, no quiere decir que efectivamente haya una obra en ejecución. Esta situación se ha visto agudizada con los denominados “subsidios innominados”, los cuales corresponden a asignaciones presupuestarias, medidas en cantidad de subsidios, asignadas por parte del Estado a una cantidad de personas que no están identificadas e individualizadas. Esto implica que no hay forma de saber si el hablar de asignación de subsidios, en este caso, corresponde a un recurso efectivamente recibido por una familia. La dificultad del uso de la asignación como indicador queda de manifiesto al revisar los datos de la tabla de la Figura 6.

Al mirar estos datos resulta evidente la diferencia existente al usar los indicadores de subsidios asignados, obras iniciadas y obras terminadas y entregadas. El contraste implica que si en materia de viviendas nuevas a dos años del terremoto se superó levemente el 50% del total en cuanto a subsidios asignados, en rigor las obras terminadas y entregadas apenas superan el 5%.

Figura 6

Tabla resumen de datos de avance de la reconstrucción de viviendas al 31 de enero de 2012

Total Subsidios	Reparaciones	Viviendas	Porcentaje Viviendas respecto de la meta de 220.000
Subsidios Asignados			
222.418	108.848	113.570	51,62%
Obras Iniciadas			
140.391	77.984	62.407	28,37%
Obras terminadas y entregadas			
76.152	63.904	12.248	5,57%

Fuente: elaboración propia en base a datos MINVU 31 enero.

Finalmente, en lo que respecta a la credibilidad en el manejo de los datos de avance, el uso ambiguo de los distintos indicadores aquí señalados –lo que ha incluido nombrar a las reparaciones dentro de las cifras de construcción de viviendas definitivas–, ha generado un clima de poca claridad en el debate público. Un ejemplo fue la polémica entre el Gobierno y distintas organizaciones, entre las que nos vimos involucrados como ONG Reconstruye junto a la Universidad de Chile, respecto al porcentaje de avance en la reconstrucción.

Hay varias cosas que concluir a este respecto. Antes de generar la apreciación final sobre el cumplimiento de metas, es necesario señalar una reflexión sobre el modelo subsidiario de producción de viviendas. La elección del sistema en el que la gestión y construcción de los proyectos habitacionales está externalizada con cantidad y calidad de la oferta regulada por el mercado, implica un importante problema político para la rendición de cuentas en materia de reconstrucción. El centro de este problema político es que el Estado consigna el éxito de su gestión en una asignación de subsidios a la demanda, pero no es capaz de asegurar que esa asignación implique que efectivamente se satisfaga la necesidad que justifica el gasto público.

Si es que lo anterior es considerado en términos generales para la cobertura cuantitativa, es aún

más dramático cuando se considera la situación de los damnificados que residían en barrios con ubicaciones valoradas por el mercado de suelos. Tal es el caso del centro de las ciudades del valle central, como Talca, Curicó o Rancagua, y de los bordes costeros en lugares turísticos como Dichato. Considerando que los montos de subsidios son fijos, el incentivo a participar de la provisión de la oferta es a obtener ganancias si es que hay posibilidades de reducir los costos. Para eso hay dos alternativas: bajar el costo del suelo o el de la construcción. La única forma de hacerlo es accediendo a suelo barato o a terrenos de gran envergadura para hacer economías de escala en la construcción. Los predios que cumplen con estas características se ubican en la periferia de los centros urbanos, por lo que los damnificados que residían en las ubicaciones valoradas por el mercado ya mencionadas, no tienen alternativas más que abandonar sus barrios (Valenzuela, 2012). Esta situación es especialmente aguda en el caso de quienes eran allegados o arrendatarios. Si es que no hay expulsión, lo que ocurre es que simplemente no se produce oferta. Esto también puede explicar las observaciones del análisis de más arriba sobre la producción en términos cuantitativos generales.

En cuanto al avance en los índices oficiales, su pertinencia y la credibilidad de las cifras, se

constatan importantes falencias. Sin embargo, es preciso señalar que desde la perspectiva de los expertos no se trata de niveles de producción completamente desastrosos, sino que más bien se trata de un manejo irresponsable o poco informado de las expectativas, incluso la de las propias autoridades. Esto será abordado a continuación en el componente Comunicaciones. Este matiz hace que la apreciación en materia de Ejecución se ubique en el rango medio, porque las críticas corresponden centralmente a la pertinencia del modelo elegido, y el nivel de cumplimiento es cercano al 50% de las metas auto-impuestas.

Comunicaciones

Para el componente de comunicaciones se plantea evaluar la coherencia de los discursos oficiales, particularmente en lo que respecta al manejo de expectativas. Éstas son un aspecto fundamental en las formas de manejar la situación de recuperación post-desastre, puesto que el manejo irresponsable de expectativas genera frustración, deslegitima a las autoridades y a las políticas, dificultando todo lo anterior la participación ciudadana y la relación entre el Estado y los damnificados.

Al respecto, en mayo de 2010 expertos habían planteado públicamente que “[en base a la experiencia comparada] la reconstrucción será lenta y compleja. Tomará como mínimo 10 años y 3 gobiernos” (Poduje, 2010). Sin embargo, en entrevista televisada el 24 de noviembre de 2010 el presidente anunció que la reconstrucción tardaría dos años y medio. En febrero de 2012, la autoridad debió corregir sus pronósticos, anunciando ahora cuatro años, es decir, el equivalente a su Gobierno.

A pesar de las evidentes dificultades que demuestran estos cambios de plazos oficiales, en forma persistente se ha mantenido un discurso grandilocuente respecto a la reconstrucción, como

evidencian estos dos titulares de prensa en distintos momentos del período de dos años evaluado:

“Piñera: Esta reconstrucción ha sido la más rápida, eficaz y profunda en la historia del país”

Radio Cooperativa, 29 octubre de 2010

Matthei dice que Piñera “pasará a la historia” por hacer una reconstrucción “rápida, eficaz y cercana a la gente”

La Tercera, 21 de febrero de 2012

En el ámbito de la coherencia del discurso respecto al manejo de expectativas, pueden evidenciarse varios puntos críticos. El primero es el no reconocimiento de plazos más allá de este período de gobierno, a pesar de la evidencia internacional y las opiniones de los expertos. Lo anterior implica que no se generen estrategias ni metas más allá del gobierno de Sebastián Piñera. Ello contrasta con la mantención de un discurso triunfalista sobre la reconstrucción, en paralelo con versiones de metas y plazos anunciadas que han tenido que ir siendo corregidos. Todo lo anterior merma la credibilidad y genera en forma segura una frustración de las expectativas generadas acompañada con pérdida de credibilidad frente a la acción el Estado.

El análisis de este componente arroja una apreciación del rango bajo.

Comunidades

Este componente busca evaluar la participación de las comunidades en el proceso de reconstrucción. Ya se ha mencionado la importancia de este aspecto puesto que el proceso de recuperación post desastre requiere del protagonismo de los propios afectados.

A este respecto, se pueden constatar varias observaciones:

- a) No existe obligatoriedad de la participación ciudadana en los procesos de reconstrucción, ni tampoco marcos vinculantes para aquellas instancias que sí se realicen en forma voluntaria. Por lo tanto, los procesos están sujetos a no tener consecuencias prácticas, o generar falsas expectativas.
- b) Se desistió de utilizar instrumentos de política existentes que permitían el trabajo con comunidades y la articulación de proyectos de infraestructura con fortalecimiento del tejido social. Tal es el caso del Programa Quiero mi Barrio, que no fue empleado, a pesar de que el discurso en otras materias, como los subsidios de vivienda, fue de utilizar los programas existentes para aprovechar las capacidades instaladas.
- c) Se han constatado situaciones en las que las fuerzas de orden del Estado de Chile se han utilizado violencia física contra los damnificados, siendo emblemático el caso de uso de elementos disuasivos por parte de Fuerzas Especiales de Carabineros dentro de la Aldea de Emergencia “El Molino”, en Dichato, en julio de 2011.
- d) En el caso de la vivienda, la relación con la comunidad fue delegada a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Egis), las cuales ejecutan los servicios externalizados por el Estado. Su calidad de prestadores de servicios indirectos, financiados con subsidios a la demanda, implica una dificultad para la participación ciudadana puesto que el interlocutor de los damnificados carece de responsabilidad política o ejecutiva, más allá de la conveniencia o no de generar proyectos según cuántas ganancias generan.
- e) La ya mencionada alta rotación de cargos genera dificultades para la participación producto

de las responsabilidades difusas del lado del Estado.

- f) Se han constatado conflictos de interés derivados de la política de generación de Planes de Reconstrucción, los cuales se realizaron por medio de acciones voluntarias de empresas bajo modalidad de responsabilidad social empresarial. En el caso de Constitución, por ejemplo, el plan quedó en manos de la empresa de explotación forestal y elaboración de celulosa que es el mayor referente productivo de la ciudad, conociéndosele múltiples situaciones de conflictos ambientales antes del terremoto.

Producto de las dificultades anteriores, el componente de las comunidades en cuanto a la participación ciudadana es evaluado dentro el rango bajo.

Sectores del Estado

Este componente se observa a través de la variable de la coordinación inter-sectorial, especialmente entre distintos ministerios. Ya se mencionó la importancia de entender el proceso de recuperación post-desastre como un fenómeno de múltiples dimensiones, las cuales normalmente implican ejecución de acciones que requieren movilizar recursos en distintos espacios de la institucionalidad.

Para analizar esta materia se consideraron las vocerías levantadas por el Gobierno en materia de la reconstrucción, puesto que reflejan el lugar donde se localiza la atención de quienes gobiernan y cómo buscan estructurar las responsabilidades.

Lo que puede constatarse es que entre marzo y diciembre de 2010 la vocería estuvo en la Ministra de Vivienda y Urbanismo, para pasar luego al Coordinador de la Reconstrucción Urbana entre diciembre de 2010 y julio de 2011, y finalmente al Delegado Presidencial para Campamentos y Aldeas.

Una primera observación es que desde un comienzo se intenta localizar políticamente la reconstrucción en el ámbito de las competencias del ministerio que tutela la vivienda y la planificación urbana. Quedan en un segundo plano otros sectores, como es el caso de Economía, que lideró la reconstrucción luego del terremoto de 1939. Sin embargo, la evolución de las vocerías en el tiempo demuestra una atomización de estas responsabilidades, localizándolas primero en el encargado de uno de los dos programas especiales, para finalizar en el responsable por una política que debe dar respuesta a menos del 2% del total de damnificados, como es el caso de las Aldeas.

Se generó, en todo caso, una instancia interministerial que será abordada más adelante en el componente de Diseño Institucional. Luego del Decreto que implicó su creación el 11 de marzo de 2010, sólo es posible encontrar noticias hasta agosto de 2010, y luego el 24 de febrero de 2012. Al solicitar las actas, asistencias y presupuesto del Comité Interministerial de la Reconstrucción vía Ley de Transparencia, no hubo respuestas.

Todo lo anterior implica un escenario en el que se advierten serias dificultades. Existe, sin embargo, una gran cantidad de información a la que no se pudo tener acceso para evaluar mejor este componente. Por esta razón la apreciación se sitúa en el rango medio.

Diseño Institucional

Para este componente se observa la variable del grado de planificación en el proceso. Lo más importante corresponde a cómo articular eficientemente las responsabilidades políticas y ejecutivas en el corto, mediano y largo plazo. Se presenta una dificultad al momento de establecer criterios para evaluar los alcances de esta variable.

Considerando estas dificultades, se tomó como referencia el caso de la reconstrucción en la región de Canterbury en Nueva Zelanda, después de los sismos de septiembre de 2010 y febrero de 2011. La razón es que se trata de un proceso que se ha realizado en paralelo al chileno, y que ha contado con el respaldo disciplinar de instituciones independientes como el New Zealand Planning Institute al premiar los procesos de planificación participativa dentro de sus mejores prácticas para el año 2012. Adicionalmente, en la ONG Reconstruye tuvimos la ocasión de conocer el despliegue en terreno de la Canterbury Earthquake Recovery Authority, en visita a la ciudad de Christchurch en diciembre de 2011.

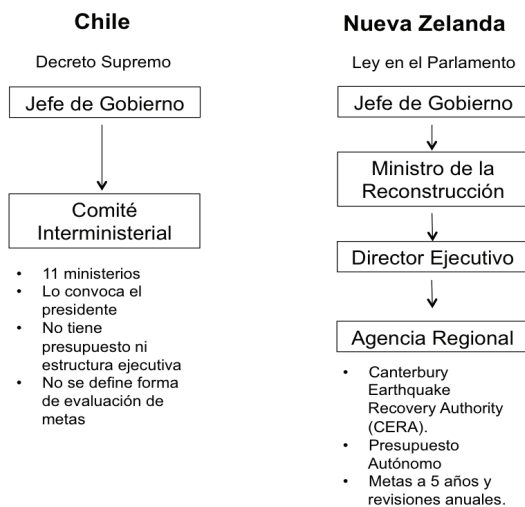
En este sentido, en las Figuras 7 y 8 se puede apreciar la comparación de ambos procesos a nivel de la organización institucional y los procesos de elaboración del plan de reconstrucción.

En el ámbito de la institucionalidad, ésta fue definida en Chile por un Decreto Supremo el primer día de la administración de Sebastián Piñera (11 de marzo de 2010). Para ello se definió la creación de un Comité Interministerial que es convocado por el Presidente, con la participación de 11 ministros; no tiene presupuesto propio ni estructura ejecutiva, ni se define forma de evaluación de metas. Se trata, en suma, de una instancia que involucra a la mitad de la totalidad de las autoridades con rango de ministro en el Gobierno (11 de 22), sin una estructura ejecutiva. Se trata de una concentración de la responsabilidad política de la reconstrucción en gran parte del Gobierno, siendo el Presidente inclusive el responsable de la convocatoria de esta instancia. La responsabilidad ejecutiva no se encuentra presente en esta institucionalidad, la cual asume que dicho componente se encuentra alojado por separado en cada uno de los 11 ministerios.

El caso de Nueva Zelanda, en cambio, implicó que se pasara una ley en el parlamento, para la creación de un Ministerio de la Reconstrucción de

Figura 7

Comparación de la institucionalidad de la reconstrucción para los casos de Chile y Nueva Zelanda



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de los gobiernos de Chile y Nueva Zelanda.

Figura 8

Comparación de los procesos de elaboración del plan de reconstrucción en los casos de Chile y Nueva Zelanda



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de los gobiernos de Chile y Nueva Zelanda.

Canterbury, el cual concentra específicamente la responsabilidad política del proceso de recuperación. Bajo la autoridad política del ministro, se definió la creación de una agencia regional, la Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA), la cual cuenta con un presupuesto autónomo, metas a 5 años con rendición de cuentas anuales, y un Director Ejecutivo que es el responsable ejecutivo por la elaboración y ejecución del plan de reconstrucción.

Al comparar los dos procesos, es evidente la necesidad de señalar la diferencia entre el sistema presidencialista en el caso chileno y parlamentario en el caso neozelandés. El Decreto Supremo es, en el caso chileno, una de las máximas expresiones de la autoridad presidencial propia del tipo de régimen existente. La necesidad de aprobar la creación del ministerio en el parlamento, en el caso neozelandés, implica reforzar el respaldo político transversal a la decisión sobre la institucionalidad de la reconstrucción. Sin embargo, el régimen presidencial chileno no es una razón para excluir esa posibilidad, toda vez que el trámite legislativo de todas las medidas propuestas por el Gobierno de Sebastián Piñera para la reconstrucción demostró la voluntad política en el Congreso de respaldar transversalmente las medidas para este asunto de interés común. La decisión de cómo fijar la institucionalidad de la reconstrucción, en el caso chileno, implica una concentración y aislamiento de los alcances, costos y eventuales beneficios políticos de la decisión, en la figura del Presidente.

Aparte del origen de la institucionalidad, puede compararse la distribución de las responsabilidades en ambos casos. Para ello invertiremos el orden de la comparación. En el caso neozelandés se genera una secuencia de división clara entre la responsabilidad política del ministro y las otras autoridades que forman parte de un gabinete regular, y luego define un responsable ejecutivo con autonomía financiera, metas que van más allá de la duración del gobierno

bajo el cual se decide la institucionalidad, y formas de evaluación periódica. En el caso chileno está diluida la responsabilidad política y ejecutiva. El hecho de que no haya noticias públicas ni se respondan las solicitudes por Ley de Transparencia de las reuniones de este comité entre agosto de 2010 y febrero de 2011 permite conjeturar que probablemente la instancia no revistió una utilidad cierta para el proceso, por lo que no se realizaron reuniones. De lo contrario, se estaría frente a una situación de negligencia respecto de la cual el último responsable es el Presidente de la República, según lo constatado en el Decreto Supremo del 11 de marzo de 2010.

Otra comparación posible es la de los procesos de elaboración del plan de reconstrucción, la cual se resume en la Figura 6. Existe una clara diferenciación en el proceso generado en ambos casos.

En el caso de Chile, se le encargó directamente al Comité Interministerial la elaboración de un Plan de Reconstrucción en el cual se generara un diagnóstico y planes de acción para cada uno de los 11 ministerios. Este plan se generó en los primeros meses después del terremoto. Se trata de un modelo que refleja en extremo un mecanismo top-down de toma de decisiones, en el sentido que en el Comité Interministerial se define lo que luego debe ir decantando ejecutivamente en los distintos ministerios, desde el nivel central hacia sus ramificaciones ejecutivas regionales.

En contraste, luego del terremoto de febrero de 2011, en marzo está constituido el CERA, que entre abril y junio genera una consulta a las organizaciones de la sociedad civil en el territorio afectado, para luego emanar una primera propuesta en junio, presentada en una asamblea con los actores organizados dentro de la comunidad. Entonces se procedió a la publicación de un borrador de una “Estrategia de Reconstrucción”, la cual fue entregada por correo certificado a cada uno de los hogares afectados, y presentada en al menos 8 asambleas territoriales,

abriendo un período de recepción de observaciones de tres meses entre julio y septiembre. Luego de recopilar todas las observaciones, en diciembre de 2011 se contó con una estrategia general concertada con todos los actores públicos, privados y de la comunidad, con objetivos y metas en materia de economía, medio ambiente, edificación, organizaciones sociales y coordinación inter-actores. A partir de esta estrategia se procedió a una nueva ronda de planificación participativa para distintas comunidades en específico. Este modelo representa una situación mixta de destinación de recursos en la lógica top-down, pero con una estrategia bottom-up de construcción de decisiones colectivas concertadas entre las distintas partes.

La comparación pone en evidencia diferencias en el alcance de la planificación. Una primera dimensión de la variable es el tiempo: en el caso chileno todas las metas se circunscriben al gobierno de turno, hasta marzo de 2014. En el caso neozelandés, en cambio, existía un cambio de gobierno en diciembre de 2011, pero la estrategia se asume para 2016, transformándose en un asunto de Estado y no del Gobierno circunstancial. Una segunda dimensión es la clarificación de las responsabilidades políticas y ejecutivas: en el caso chileno hay responsabilidad política concentrada en el Presidente, y responsabilidad ejecutiva difusa; en el caso neozelandés hay responsabilidades políticas generadas a partir de una validación transversal en el parlamento, fijadas en una autoridad, con mandatos y capacidades ejecutivas claras en el CERA, sus metas y plazos. La tercera dimensión es el nivel de participación y generación de concertación de intereses en el proceso de planificación, siendo el caso chileno un ejemplo de estrategia top-down con nula participación o consensos con otros actores políticos, administrativos, sociales y económicos; en el caso neozelandés es posible ver una inversión importante de tiempo y recursos en generar estrate-

gias concertadas, transitando hacia un modelo que incorpora mecanismos bottom-up.

En el componente del diseño institucional la apreciación se realiza al considerar un modelo como el neozelandés, entendiendo que la comparación en los modelos de reconstrucción bajo las aspiraciones actuales de Chile en el concierto internacional, son válidamente realizables con modelos que se ejecutan bajo circunstancias similares, en el mismo período de tiempo, en otros países. La evaluación debe ubicarse en el rango bajo puesto que en las tres dimensiones de la variable el caso chileno expone claras debilidades.

Conclusiones generales

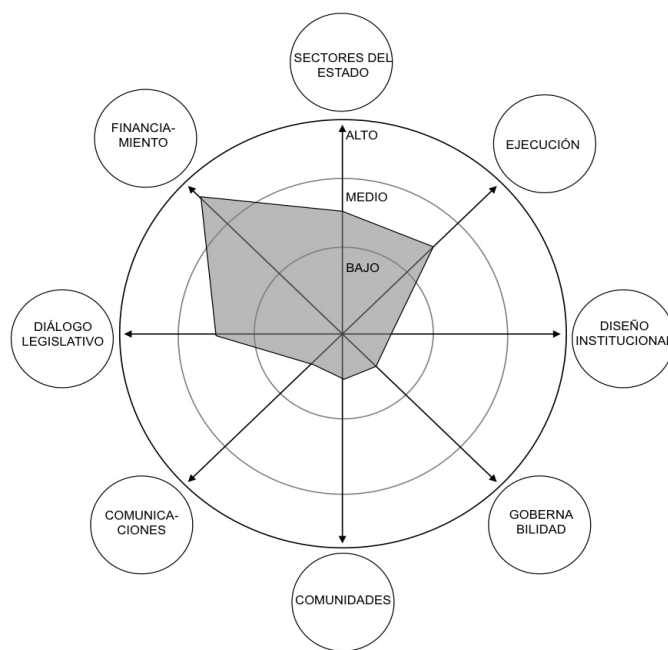
En cada una de las dimensiones se han mencionado apreciaciones, las cuales obedecen a argumentación caso a caso, y requieren un desarrollo metodológico mayor. Sin embargo, considerando sus limitaciones, estas reflexiones intentan generar una visión más fundamentada que el tipo de “opiniones” que hoy son parte de la discusión pública por la reconstrucción.

Además, detrás de este esfuerzo se encuentra la esperanza de que éste se transforme en una posible base para generar un sistema de evaluación de los procesos de recuperación post desastre en general, y de las reconstrucciones en Chile en particular. En materia de políticas públicas, se dice que lo que no se mide no se hace. La necesidad imperiosa de movilizar los recursos y decisiones que implica una recuperación integral en un país con constantes desastres naturales como Chile, implica que este esfuerzo incipiente de sistematización tenga pretensiones de aportar a una cultura colectiva para enfrentar la recuperación y preparación.

Como comentario final respecto a la evaluación puntual de los dos primeros años de reconstrucción en Chile, es preciso señalar algunas observaciones.

Figura 9

Resumen de apreciaciones por componente, graficando rangos bajo, medio y alto para cada variable



Fuente: elaboración propia.

La evidencia internacional y local indica que probablemente queden más de dos años (hasta 2014) y al menos tres gobiernos, para terminar la reconstrucción. Por lo tanto, todavía estamos a tiempo de mejorar un modelo cuya evaluación arroja contrastes entre la disponibilidad de recursos económicos y técnico-ejecutivos, y la precariedad de la institucionalidad para planificar y conducir un proceso de manera apropiada.

El resumen de las apreciaciones puede verse en el esquema de la Figura 9. La principal conclusión es que hay una debilidad institucional en el proceso de reconstrucción, la cual se expresa principalmente en los componentes de diseño institucional, gobernabilidad, relación con las comunidades y comunicaciones. Existen además posibilidades de mejorar el desempeño en materia de ejecución de metas, coordinación de los sectores del Estado y diálogo legislativo. Todo esto, reiterando lo ya di-

cho, con una disponibilidad de recursos económicos inéditos en el Estado chileno.

La reflexión y el debate público debiesen concentrarse en una mirada de largo plazo sobre la institucionalidad disponible para enfrentar la recuperación y preparación ante desastres naturales. Si volvemos a las consideraciones iniciales señaladas al principio de este texto, y recordamos que los terremotos han sido históricamente una oportunidad de aprendizaje institucional para Chile, podemos hacernos algunas preguntas: ¿Qué aprendizaje institucional le dejará este terremoto al país? ¿Por qué no considerar ésta como una oportunidad para liderar en esta materia en el concierto internacional? La respuesta a la primera pregunta es negativa si consideramos los componentes discutidos más arriba, y lamentablemente parece ser que esta reconstrucción no está conllevando un aprendizaje institucional de largo plazo. La segunda pregunta sólo puede ser respondida en forma posi-

tiva si es que se asume que hay que enfocarse en discutir públicamente y resolver mejores alternativas para dotar al país de capacidades institucionales en materia de recuperación post desastre que excedan los problemas que se han detectado en estos primeros dos años de reconstrucción luego del 27 de febrero de 2010.

Referencias bibliográficas

- Bresciani, L. (2009). Transcripción de ponencia en Universidad de Chile. En *Ciudad y deseo, exclusión y diversidad: del barrio a la metrópolis* (1a ed., p. 53). Santiago, Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile Vicerrectoría de Extensión.
- Canterbury Earthquake Recovery Agency CERA. (2011). Draft Recovery Strategy. Christchurch, New Zealand.
- Ducci, M. E., González, M. (2006). "Anatomía de la expansión de Santiago". En Galetovic, A. (Ed.), *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 123-146). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Ducci, M.E. (2007). "La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa". En Castillo, M.J., Hidalgo, R. (Eds). *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Santiago, Chile. Ediciones UNAB-UC-UBV.
- Hayashi, H. (2007). "Long-term Recovery from Recent Disasters in Japan and the United States". *Journal of Disaster Research* 2, no. 6: 413-418.
- Lizarralde, G. (2002). Organizational design, performance and evaluation of post-disaster reconstruction projects. Conference proceedings, Improving postdisaster reconstruction in developing countries. Montreal: Université de Montréal.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2010). Programa de Reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010. Resumen Ejecutivo. Concepción, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010). Minuta Programa de Reconstrucción en Vivienda, 9 de Agosto de 2010. Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2012). Reporte de avance de la reconstrucción de viviendas al 31 de enero de 2012 [presentación]. Santiago, Chile.
- ONG Ciudadano Inteligente. (2011). Discurso 21 de mayo: Análisis de las promesas realizadas por Sebastián Piñera mayo 2010-2011. Recuperado de <http://21demayo.ciudadanointeligente.cl/Intro.html>
- Paulsen, F. (2011). "Promesa Vencida". *El Post*. Recuperado de <http://www.elpost.cl/old/content/promesa-vencida>
- Poduje, I. (2006). "El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004" [capítulos de libros]. 2006. Publicado en: Galetovic, Alexander (Ed.) *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Poduje, I. (2010). Reconstrucción: lecciones de la experiencia internacional [presentación]. Santiago, Chile: ICARE.
- Ramírez, P. (2010). "Nuevo terremoto en Talca: el desembarco del grupo Hurtado Vicuña y la presión inmobiliaria que amenaza a los damnificados". Reportajes de Investigación Centro de Investigación Periodística (Ciper), 27 de abril de 2010. Acceso en <http://ciperchile.cl/2010/04/27/nuevo-terremoto-en-talca-el-desembarco-del-grupo-hurtado-vicuna-y-la-presion-inmobiliaria-que-amenaza-a-los-damnificados/> (15 de julio de 2011).
- Sabatini, F. (2009). Transcripción de ponencia en Universidad de Chile. En *Ciudad y deseo, exclusión y diversidad: del barrio a la metrópolis*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Vicerrectoría de Extensión.
- Sabatini, F.; Salcedo, R (2008). "Conversaciones sobre Clase Media". *Revista Cientodiez*, N° 8.
- The United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) Habitat, Risk and Disaster Management Unit. (2001). Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programmes. Nairobi, Kenya.
- Toro, A. (2006). "Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social EGIS y su rol en la Nueva Política Habitacional Chilena". Blog del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Recuperado de <http://invi.uchilefau.cl/index.php/las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis-y-su-rol-en-la-nueva-politica-habitacional-chilena/>
- Valenzuela, N. (2012). Combatir la desigualdad mediante las políticas de vivienda y ciudad. Lecciones de la gestión de vivienda económica subsidiada aplicadas a la reconstrucción. (Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile). Santiago, Chile.