



INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

“27 F”

**ESTUDIO SOBRE LA RECONSTRUCCIÓN
POST TERREMOTO DESDE UNA PERSPECTIVA DE
DERECHOS HUMANOS**

Primera parte

SANTIAGO, ENERO DE 2012

ÍNDICE

I	Introducción	3
II	Marco normativo	7
III	Respuesta general del Estado	
	3.1 Institucionalidad a cargo del proceso de reconstrucción	27
	3.2 Sobre planes y programas generales de reconstrucción	32
IV	Planteamientos de actores no gubernamentales sobre la respuesta general del Estado	33
V	Políticas y acciones gubernamentales relativas a determinados derechos humanos en situaciones de desastre natural	37
	5.1 Derecho a la consulta y la participación	37
	5.2 Necesidades básicas vitales: agua, alimentación, alojamiento, servicios básicos de salud y sanitarios	41
	5.3 Derecho a la vivienda	46
	5.4 Derecho a la salud física y mental	64
	5.5 Derecho al trabajo	70
	5.6 Derecho a la educación	77
VI	Derechos de las mujeres	79
VII	Observaciones finales sobre el proceso de reconstrucción desde la perspectiva de los derechos humanos	81
ANEXO		
	1. Principales Consideraciones y Conclusiones de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados	86
	2. Nómina de oficios dirigidos por el INDH a autoridades de Gobierno	97

I Introducción

Este informe da cuenta de la primera parte del estudio realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) con el objeto de conocer los esfuerzos realizados por el Estado en el proceso de reconstrucción tras el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010, y analizarlos desde una perspectiva de derechos humanos. El marco temporal del estudio abarca la etapa de reconstrucción iniciada tras el período de emergencia, desde junio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011. El INDH continuará con el análisis del proceso de reconstrucción y dará a conocer el seguimiento a través de una segunda parte de este estudio en el año 2013, y una parte final en el año 2014.

La fecha de inicio de la reconstrucción fue el 11 de junio de 2010, según lo precisó el Presidente de la República, proyectando su término al año 2014, cuando finaliza su mandato presidencial¹. Tanto el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minsegpres)² como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) identificaron esa fecha como el término de una etapa cuyo objetivo era brindar “un techo provisorio para las familias damnificadas” y el inicio de “soluciones habitacionales definitivas”³.

Realizar un estudio sobre procesos tan complejos como los de reconstruir infraestructura y comunidades, hogares y trabajos, desde una perspectiva de derechos humanos, teniendo en cuenta a aquellos grupos y personas más vulnerables y, por tanto, más expuestos a ver acentuada su precaria condición, requiere conocer los esfuerzos realizados por el Estado a la vez que los estudios y opiniones de actores diversos, entre ellos, las personas directamente afectadas.

En última instancia, este estudio buscó conocer en qué medida lo realizado ha cumplido con los estándares en materia de derechos humanos en estos contextos, así como iluminar los ámbitos y acciones en los que será necesario avanzar en el corto y mediano plazo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en el país.

1.1 Magnitud de la catástrofe

“El sábado 27 de febrero de 2010, un terremoto magnitud 8,8 grados en la escala de Richter, y posteriormente un maremoto, golpearon a nuestro país desde la región de Valparaíso hasta la Araucanía, impactando sobre una extensión del territorio habitada por casi 13 millones de personas, equivalente al 75% de la

¹ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minsegpres. (2010). *Plan de Reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010. Resumen Ejecutivo*. (p. 18). Recuperado el 03 de julio de 2012, de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/e60b893eb66a10139bfe68d2c6005636.pdf>

² Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2011). *Balance de Reconstrucción. A un Año del 27-F*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://static.latercera.com/20110221/1190603.pdf>

³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo.(2010). *Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda*. (pp. 4-5). Recuperado el 04 de julio de 2012, de http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/programa_reconstruccion.pdf

población nacional. Este terremoto dañó más de 50 ciudades y 900 pueblos y comunidades rurales y costeras, y más de 200 mil viviendas resultaron destruidas o seriamente dañadas. Perjudicó de forma severa a más de 4.000 escuelas, impidiendo a más de un millón de jóvenes iniciar su año escolar, 40 hospitales resultaron dañados y 17 de ellos quedaron inutilizables, y la infraestructura pública tuvo daños en más de 2 mil puntos a lo largo del país. Las devastadoras consecuencias del terremoto generaron pérdidas estimadas de \$30 mil millones de dólares, lo que corresponde al 18% del PIB de Chile. Pese a la magnitud de los daños físicos, el mayor daño provocado por el terremoto fue, sin duda, la pérdida de 524 compatriotas y la desaparición de otros 31 chilenos”. Así resumió Minsegres la magnitud de la catástrofe⁴.

En términos similares lo consigna el informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados, aprobado en septiembre de 2011, precisando algunos datos:

“A las 3:34 am del sábado 27 de febrero de 2010 un terremoto de 8,8 grados en la escala de Richter (800 veces más poderoso que Haití) y posterior maremoto afectó al país desde la Región de Valparaíso hasta la de la Araucanía (147.392 Kms²) donde residen más de 12.880.000 habitantes, que corresponden al 75% de la población de Chile.

- Consecuencias de la catástrofe:

Víctimas fatales: 521 personas.

Presuntas desgracias: 56 personas.

Puentes destruidos o dañados: 221. Más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras afectadas.

Viviendas destruidas o dañadas: 370.000 (11% total zona).

Hospitales destruidos o dañados: 73

Escuelas destruidas o dañadas: 3.049 con 1.250.000 alumnos afectados.

Costo estimado de la pérdida para el país (daño y pérdida producto): US \$ 30 mil millones, lo que equivale a un 17% del PIB”⁵.

⁴ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2011). *Resumen Avance y Proyecciones de la Reconstrucción del Terremoto del 27 de Febrero de 2010*. (p. 1). Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/110827-Resumen-Informe-Reconstrucci%C3%B3n.pdf>

⁵ Cámara de Diputados. (2011). *Informe de la Comisión Investigadora sobre el Seguimiento del Proceso de Reconstrucción Nacional*. (p. 81). Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=560&prmTIPO=INVESTIGAFIN>

Respecto de la población damnificada, Mideplan informó al INDH que mediante la implementación de la Encuesta Familiar Única (EFU) se obtuvo “información para determinar quiénes eran los damnificados por el terremoto (familias que perdieron la vivienda, quedaron cesantes, etc.) y posteriormente ir en su ayuda a través de determinada oferta pública”⁶. El total fue de 970.537 personas distribuidas en 306.236 familias.

La primera respuesta del Gobierno fue crear dos comités: uno de Emergencia y otro de Reconstrucción. El primero se constituyó por pocos meses “con el fin de dejar a los organismos normales de emergencia que tomen el control y que lleven a cabo las labores de emergencia inmediatas que puedan quedar”⁷. Al respecto, señala el Informe de la Comisión Investigadora, la enorme y difícil tarea en la primera etapa de la emergencia estuvo orientada a dar sepultura a los muertos, buscar a los desaparecidos, rescatar a los atrapados bajo los escombros, reponer el orden público y garantizar la seguridad ciudadana, restablecer el suministro de agua potable y electricidad (el 30 de abril, dice el informe, fue restablecido el 100% del suministro de agua potable), asegurar la disponibilidad de alimentos (se entregaron 416.150 cajas de alimentos a más de 400.000 personas: “cajas cuatro por cuatro”, para 4 personas por 4 días), remover escombros y proveer 20.327 tiendas de campaña a familias damnificadas.

En relación con las personas que murieron y desaparecieron como consecuencia del maremoto, se encuentra actualmente en curso el proceso judicial que busca determinar responsabilidades de autoridades de gobierno y los respectivos organismos del Estado en cuanto a monitoreo y manejo de la emergencia.

A fines de julio de 2010 ambos comités -de Emergencia y de Reconstrucción- terminaron su funcionamiento, haciéndose cargo de la reconstrucción los respectivos ministerios sectoriales, principalmente Vivienda, Obras Públicas y Salud.

Al mismo tiempo, mediante la creación de leyes especiales que facilitarían contar con los recursos necesarios y de un Fondo Para la Reconstrucción “cuyos recursos se obtendrán vía endeudamiento del Estado y gasto fiscal”⁸, sería posible abordar la exigencia de la reconstrucción.

Considerando lo expuesto brevemente, el objetivo principal de este estudio fue conocer y analizar la respuesta del Estado en esta etapa, desde una perspectiva de derechos humanos. Para ello consideró información provista por organismos públicos, organismos internacionales, instituciones académicas y de la sociedad civil, así como la que aportaron personas damnificadas, la que fue analizada a la luz de los instrumentos del derecho internacional, en especial las orientaciones

⁶ Ministerio de Planificación. (2012). *Oficio N° 10/363 del 1 de febrero de 2012*. (p. 1). (Nota de la ed.: se incorporó información de este oficio después de finalizado el estudio).

⁷ Cámara de Diputados., Op. Cit., p. 82.

⁸ *Ibíd.*, p. 2.

específicas de las Directrices IASC: “Guías Operativas sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales”.

1.2 Aspectos metodológicos del estudio

A los fines de desarrollar un estudio sobre la primera etapa de la reconstrucción se consideró relevante conocer la estructura institucional con la cual se enfrentó la catástrofe, así como los programas desarrollados desde los diferentes ámbitos de gobierno y los recursos financieros puestos a disposición. El análisis de la información recabada para este período, desde una perspectiva de derechos humanos, fue realizado considerando derechos específicos y los esfuerzos del Estado para garantizarlos, así como las demandas sociales de las personas damnificadas.

En cuanto a las fuentes de información, el estudio contempló la utilización de fuentes primarias y secundarias, las que se enumeran a continuación:

- a) Información gubernamental: documentos oficiales, información contenida en los portales de internet de los ministerios y respuestas a oficios del INDH⁹ enviados a los ministerios involucrados, a las intendencias y municipalidades, solicitando información sobre el proceso de reconstrucción: sus etapas, proyectos, recursos y criterios de distribución, personas damnificadas (en especial mujeres y niños/as, personas adultas mayores, indígenas y personas con necesidades especiales), así como sobre los procesos de participación ciudadana (ver nómina de oficios en Anexo 2);
- b) Información de organismos internacionales;
- c) Información de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones sociales, centros de estudio y universidades involucradas en el proceso de reconstrucción;
- d) Actas de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el Seguimiento del Proceso de Reconstrucción Nacional. (este estudio contiene adicionalmente las principales consideraciones y conclusiones del informe de la Comisión Investigadora en Anexo 1).
- e) Información de prensa y de sitios web;

Por último, el estudio contempló el desarrollo de una investigación en terreno para conocer el estado de situación según la opinión de las personas afectadas y las organizaciones que trabajan *in situ*. Para ello se visitaron las siguientes localidades entre el 21 de octubre y el 2 de noviembre de 2011: Tirúa, Concepción, Dichato, Cobquecura y Talca.

⁹ El INDH, en ejercicio de sus facultades legales, remitió oficios solicitando información pormenorizada a diversas autoridades de Gobierno (de ministerios y servicios públicos, entre otros).

En cuanto a las personas entrevistadas, dada la necesidad de contar con las experiencias y relatos de personas clave, se utilizó un muestreo no probabilístico, específicamente de tipo “Bola de Nieve”. Esta técnica se utiliza cuando la población a estudiar es muy específica o no se cuenta con un marco muestral para realizar una selección probabilística.

La técnica de “Bola de Nieve” consiste en seleccionar de forma intencionada un grupo inicial de personas que comparten características relevantes para la investigación. Luego, se desarrolla un proceso de referenciación o derivación, el cual permite contactar a nuevas personas para que aporten información al fenómeno estudiado. Esta operación puede repetirse sucesivamente hasta obtener saturación de la información.

En ese caso particular, la primera fase tuvo relación con la consulta a un grupo de directivos de organizaciones no gubernamentales y académicos/as para que referenciaran a dirigentes sociales o miembros de organizaciones sociales que tuvieran conocimiento directo de la situación post-terremoto de las localidades mencionadas. La segunda fase consistió en entrevistar a las personas referenciadas y solicitarles el contacto con otros pares que pudieran aportar información al estudio. Por último, en una tercera etapa, se entrevistó a los nuevos contactos. En total, la muestra se constituyó de 20 personas, integrantes de organizaciones sociales, organismos no gubernamentales y centros académicos.

II Marco normativo

2.1 Acerca de los desastres naturales

La definición que Naciones Unidas da al concepto de “desastre” es el de “alteración grave del funcionamiento de una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales o del medio ambiente que exceden la capacidad de la sociedad afectada para enfrentarla con sus propios recursos”¹⁰.

Tales desastres pueden ser causados por las personas (como los desastres industriales o tecnológicos) o tener origen natural, los que generan, entre otros fenómenos, desplazamientos de la población afectada por destrucción de las viviendas¹¹. Un estudio del Consejo Noruego para los Refugiados constató que solo en el año 2008 se desplazaron 20 millones de personas como consecuencia

¹⁰ Naciones Unidas. (2003). *Glosario elaborado por la Oficina del Coordinador para el Socorro en caso de Desastres*.

¹¹ Aunque se utiliza el término ‘natural’, “la magnitud de las consecuencias de los peligros naturales súbitos es un resultado directo de la manera en que las personas y la sociedad se relacionan con las amenazas que provienen de peligros naturales. La magnitud de las consecuencias viene por lo tanto, determinada por la acción humanitaria, o la falta de la misma”. (*Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno. Mayo de 2011. Anexo 1, p. 60). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8207.pdf?view=1> (Nota de la ed.).

de “desastres naturales de impacto repentino”¹², como son los terremotos, maremotos, tormentas y erupciones volcánicas, entre otros.

El desplazamiento de población y su reubicación en campamentos lejos de sus hogares, en casas de parientes o en terrenos urbanos o rurales no es la única consecuencia de una catástrofe natural sobre las personas. Gran parte de la población que no se desplaza, muchas veces la mayoría, sufre perjuicios que afectan gravemente su vida, como las epidemias debido a carencia de agua potable, pérdida de su fuente de trabajo y carencias en los servicios educacionales y de salubridad.

Los desastres naturales afectan los derechos humanos que los Estados están en la obligación de garantizar, aunque sobre esto aún no existe plena conciencia en los gobiernos ni en las comunidades nacionales. La relación entre desastre natural y eventuales violaciones de derechos humanos no es algo que forme parte de la cultura de los pueblos, pero esa relación existe. Fenómenos como tsunami, huracanes y terremotos que han afectado a poblaciones de Asia y América desde 2004, obligan a poner atención en la situación de los derechos humanos de las víctimas porque en tales circunstancias se han observado vulneraciones a los mismos.

Según el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, “hay un mayor riesgo de violación de esos derechos cuando damnificados no pueden retornar a sus viviendas o encontrar una nueva, luego de algunas semanas o meses”¹³.

La mayor parte de las veces esto se debe a una mala preparación para enfrentar los desastres, a una inadecuada planificación o a negligencia. Así, en estos contextos es frecuente la omisión o discriminación en la distribución de la asistencia por motivos de raza, religiosos, políticos u otros; imposición de traslados o reubicaciones inseguras o en contra de la voluntad de las personas; abusos y violencia sexual, en especial de género; problemas de documentación e identidad de desplazados que perdieron sus papeles. En definitiva, aumenta la posibilidad de vulneraciones a los derechos humanos si la respuesta al desastre, tanto en la etapa de emergencia como en la de reconstrucción, no se basa en un marco de derechos humanos. Esto supone, primero, una planificación global que incluya dicho componente -la improvisación favorece violaciones de derechos humanos-, así como la vigencia del Estado de derecho y el principio de supremacía legal, la transparencia y la participación, factores determinantes para el respeto a los derechos humanos.

2.2 Estándares internacionales aplicables a la respuesta del Estado ante un desastre natural desde la perspectiva de los derechos humanos

¹² Elverland, S. (2009). *20 million Climate Displaced in 2008*. Recuperado el 04 de junio de 2012, de <http://www.nrc.no/?did=9407544>

¹³ Kälin, Walter. (2008). *Coloquio sobre Desplazamiento Interno*. *Brookings Institution*.

La Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados en 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, “destaca (...) la importancia y la necesidad de la asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres, naturales o producidos por el hombre”¹⁴, por lo que “debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables (...), a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos”, de modo que “los Estados tienen la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de educación, salud y apoyo social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población y asegurar la participación de las personas pertenecientes a esos sectores en la búsqueda de una solución a sus problemas”¹⁵.

Los principales estándares internacionales a considerar en la evaluación de la respuesta de la autoridad pública a las consecuencias de un desastre natural en la población desde una perspectiva de derechos humanos, provienen de disposiciones de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y respectivos protocolos. Asimismo, de los Principios Generales del Derecho reconocidos por la comunidad internacional y de otros instrumentos internacionales y regionales referidos a grupos humanos tradicionalmente discriminados (“grupos vulnerados”) o derechos específicos, cuyas disposiciones son aplicables a la respuesta que el Estado debe otorgar a las consecuencias de los desastres naturales: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Convenios de la OIT N° 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, y N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

En este marco, las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC), sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (conocidas como “Directrices IASC”) ocupan un lugar especialmente relevante, en la medida que aplican los estándares de los instrumentos citados a los contextos de emergencias.

¹⁴ El concepto “asistencia humanitaria” comprende todas aquellas acciones destinadas a ayudar a la población afectada a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, agua y saneamiento, refugio, abrigo y salud.

¹⁵ Naciones Unidas. (1993, junio). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.23.Sp>

2.3 Directrices IASC: Estándares a considerar en el análisis de la respuesta del Estado a las consecuencias de un desastre natural

Las Directrices IASC constituyen el primer cuerpo de disposiciones que aborda directamente el resguardo de los derechos humanos en situaciones de desastre natural. Contienen una exhortación a los Gobiernos para que se respeten todos los derechos humanos de las personas afectadas, se les preste asistencia sin discriminación y se establezcan medidas para evitar la violencia y garantizar su seguridad. Aunque las Directrices no son un instrumento internacional que vincule jurídicamente a los Estados, provee orientaciones político-técnicas que pueden adoptar y que están dirigidas fundamentalmente a los agentes humanitarios intergubernamentales y no gubernamentales, contando con el reconocimiento de las Naciones Unidas.

En tal sentido, la Asamblea General de la OEA, en Resolución de mayo de 2011 acordó “alentar a los Estados Miembros a que, cuando atiendan las necesidades de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, consideren el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos” y “las Guías Operativas sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales”¹⁶, es decir, las Directrices IASC¹⁷.

El contenido de las Directrices recae directamente en lo que se debe hacer desde la óptica de derechos humanos cuando se enfrenta un desastre natural, con una visión integral de las necesidades de las víctimas, relevando una orientación fundamental: “Los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades”.

a) Derecho a la no discriminación

De este principio de las Directrices deriva que los Estados tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar asistencia a todas las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos (Principios Generales II). Por lo tanto, hace explícita la obligatoriedad de no discriminar a las personas afectadas en cuanto a satisfacción de derechos relacionados con necesidades básicas de subsistencia, como el suministro de alimentos adecuados, agua potable y saneamiento, alojamiento, vestido y servicios básicos de salud, incluso en etapas posteriores a la emergencia (Directriz B.2.1). Asimismo en relación con las medidas de reinserción a las fuentes de subsistencia de las personas afectadas, específicamente las medidas de rehabilitación y acceso a microcréditos (Directriz C.4.2)

¹⁶ OEA. (2011). *Cuadragésimo primer período ordinario de sesiones. OEA/Ser.P 5 al 7 de junio de 2011 AG/doc.5182/11 San Salvador, El Salvador 26 mayo 2011*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de http://www.scm.oas.org/idms_public/SPANISH/hist_11/AG05339S04.doc

¹⁷ Estas Directrices fueron preparadas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kalin, y elaboradas por un Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, IASC, que las aprobó el 9 de junio de 2006.

Las Directrices IASC aportan un criterio importante para evaluar la existencia de discriminación, en el sentido que cuando las medidas de asistencia y protección se dirigen a “categorías particulares de la población afectada, no constituyen discriminación, siempre y en la medida que se basen en las necesidades distintas de esta población” (Principios Generales I). Respecto a la satisfacción de necesidades básicas, las Directrices establecen que “la acción humanitaria deberá basarse en una evaluación de las necesidades y deberá brindarse a todas las personas afectadas por el desastre natural, sin distinción alguna de índole desfavorable, aparte de la derivada de la diferencia de necesidades” (Directriz B.1.2). De manera que un ejercicio necesario para establecer la existencia de discriminación, por ejemplo, en la distribución de alimento, consiste en conocer previamente las diferencias que existan en la situación de quienes reciben o no alimento, o en quienes lo reciben en mayor o menor cantidad.

Un criterio provisto por las Directrices en la prestación de asistencia humanitaria consiste en considerar que, a fin de que todas las personas afectadas tengan un acceso seguro a dicha asistencia, debe darse la necesaria prioridad a los grupos vulnerables “como las minorías, los hogares encabezados por una sola persona, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad y los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados” (Directriz B.1.3). De esto se deriva que si no se identifican las necesidades de estos grupos y las medidas posibles para garantizar su protección, no obtendrán igualitario acceso a las prestaciones.

Según este principio todas las personas poseen los mismos derechos establecidos en los instrumentos internacionales, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Declaración Universal, art. 2.1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2). Incluso aquellas disposiciones que en situaciones excepcionales impliquen la suspensión o restricción de determinados derechos, han de cumplir con el requisito de no entrañar discriminación fundada en los motivos señalados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4.1). Estos conceptos están presentes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El principio de no discriminación está presente también en disposiciones particulares referidas a determinados grupos de personas, como el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos referido al derecho de protección de los niños, niñas y adolescentes, y el artículo 3º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido a la igualdad del hombre y la mujer. Así también lo establece la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En el derecho interno, la Constitución Política recoge este principio en su artículo 1º: “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, y en su artículo

19, Nº 2, “igualdad ante la ley”, agregando que “en Chile no hay persona ni grupos privilegiados”, y que “hombres y mujeres son iguales ante la ley”, por lo que “ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”. Actualmente, un proyecto de ley sobre la materia se discute en el Congreso Nacional.

El derecho a no ser discriminado/a no admite en la legislación chilena ningún tipo de vulneración y cada vez que una persona sufra privación, perturbación o amenaza en su legítimo ejercicio, puede interponer el recurso de protección que señala la Constitución (art. 20).

Del principio de no discriminación surgen otros desafíos de discernimiento para evaluar el apego de la acción de las autoridades públicas a los estándares de respeto a los derechos humanos. Uno importante es saber cómo se aplica dicho principio cuando existe insuficiencia de un determinado bien o servicio básico, por ejemplo el agua, al cual toda persona tiene derecho, siendo necesario analizar en cada caso su aplicación basada en criterios de justicia y equidad.

b) Derecho a la consulta y la participación

El Principio General V de las Directrices establece que todas las comunidades afectadas por un desastre natural tienen derecho al acceso a la información sobre las posibles medidas de mitigación de riesgos que pueden adoptarse y la asistencia humanitaria en curso, entre otros aspectos, y que deberán ser consultadas y “tener la oportunidad de hacerse cargo de sus propios asuntos, en la mayor medida posible”, así como participar en la planificación y ejecución de las distintas etapas de la respuesta.

En diversas disposiciones las Directrices se refieren a la necesidad de resguardar estos derechos, por ejemplo, refiriéndose a que en los campamentos de damnificados el personal encargado de aplicar las leyes y el orden estará “integrado por miembros de las comunidades desplazadas” (Directriz A.4.3), y que una vez superada la etapa de emergencia “el papel de la policía y las fuerzas de seguridad deberá limitarse a proporcionar seguridad (Directriz A.4.6). Del mismo modo, establecen que “para garantizar la planificación sostenible y a largo plazo del reasentamiento y reconstrucción (...) todos los grupos y personas afectados, incluidas las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad deberán ser consultados y participar en la planificación y ejecución de los programas de vivienda” (Directriz C.3.3).

En esta materia, otra directriz detalla aspectos concretos: “deberán establecerse mecanismos para que las comunidades puedan intercambiar información y presentar quejas sobre la respuesta de socorro, la recuperación y la reconstrucción en casos de desastre (...), realizarse esfuerzos para garantizar que las mujeres y personas con necesidades especiales -por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, personas de edad avanzada, personas con discapacidad, hogares encabezados por una sola persona y miembros de grupos religiosos y minorías étnicas o pueblos indígenas- sean consultadas y puedan participar en todos los aspectos de la respuesta en caso de desastre”. Asimismo, garantizar que todas

las personas afectadas estén “protegidas frente a reacciones desfavorables por intercambiar información o expresar sus opiniones y preocupaciones con respecto a los esfuerzos de socorro, recuperación y reconstrucción”, debiendo concedérseles “la oportunidad de llevar a cabo reuniones pacíficas o formar asociaciones con este propósito” (Directriz D.4.1).

En el derecho interno, la Constitución Política, junto con reconocer la libertad de opinión y los derechos de petición a la autoridad, de reunión y de asociación (art. 19 N° 12, 14, 13, 15), prescribe que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”, agregando que “es deber del Estado (...) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (art. 1º, inciso segundo y final).

Respecto a la libertad de opinión y a los derechos de reunión y de asociación, la garantía constitucional se puede hacer efectiva en caso de privación, perturbación o amenaza de aquellos mediante el recurso de protección establecido en la Carta Fundamental (art. 20). Sin embargo, con ocasión de un desastre nacional el Presidente de la República puede declarar el estado de catástrofe (art. 41 de la Constitución), siendo posible restringir la libertad de reunión durante la vigencia de dicho estado (43, inciso 3º).

El derecho de las personas “a participar en el gobierno de su país” lo consagran diversos instrumentos internacionales de derechos humanos: Declaración Universal (art. 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25.a); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23). En materia de participación, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, junto con prevenir la discriminación de la mujer en el ejercicio de su derecho a la participación política, ofrece un concepto más comprensivo que el de los instrumentos generales al señalar que comprende la participación “en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, y la participación “en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país” (art. 7º).

Son presupuestos del derecho a la participación, la libertad de opinión y de expresión, que incluye el derecho a recibir informaciones y el derecho a la libertad de reunión y asociación (Declaración Universal, art. 19 y 20; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19, 21 y 22; Declaración Americana, art. 21 y 22; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 15 y 16). También el derecho a presentar peticiones a la autoridad (Declaración Americana, art. 24).

c) Derechos particulares que se deben atender como consecuencia del desastre natural

La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) consagra el derecho de todas las personas a que se asegure a ellas y sus familias un nivel de vida adecuado, lo cual supone garantizar el ejercicio de derechos particulares como

“la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, con especial referencia al derecho de lo que denomina “seguros” en casos de “pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”, entre las que ha de considerarse una catástrofe natural.

i) Derecho a la vida y a la integridad personal

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art 3º), como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6º), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1º), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4º), reconocen el derecho a la vida como inherente a la persona humana.

Los principios generales de las Directrices IASC se ordenan en una jerarquía de derechos humanos en cuya cúspide está la protección del derecho a la vida, la seguridad, la integridad física y la dignidad de las personas, principio que preside todo lo relacionado con la evacuación, la reubicación y las medidas para salvar vidas, así como las medidas básicas respecto a la seguridad de los campamentos. Las Directrices incluyen en un lugar destacado de este principio la protección contra la violencia basada en el género.

Aun cuando los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, para las Directrices IASC las más importantes categorías en casos de desastre natural son las relacionadas con la integridad y seguridad física y los derechos básicos relacionados con las necesidades elementales para la subsistencia, lo cual puede garantizar una protección adecuada del resto.

El capítulo 1º de las Directrices -“Protección del derecho a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física y la dignidad”-, comprende la prohibición de forzar a las personas a regresar o reasentarse en un lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud corran mayor riesgo (Directriz A.1); la obligación de las autoridades de adoptar medidas eficaces para garantizar la seguridad de las poblaciones afectadas (Directriz A.3.1), y la obligación de establecer sin dilación mecanismos apropiados para abordar casos de violencia o violaciones de los derechos humanos, en particular en aquellas zonas donde se corre el riesgo de quebrantar la ley y el orden, o donde ello ocurra, incluyendo la violencia basada en el género, robos o saqueo (Directrices A.3.2 y A.4.3, inciso 2º).

También en dicho capítulo las Directrices se refieren a los campamentos; por ejemplo, la Directriz A.4.1 establece que los campamentos son un último recurso y solamente se establecerán en aquellos casos en que no existe, y mientras no exista, la posibilidad de que las personas puedan subsistir por cuenta propia, de modo que el objetivo fundamental a partir de la emergencia es una rápida rehabilitación de las personas para que cuenten con los medios para recuperarse con rapidez y poder subsistir por cuenta propia, o con una rápida asistencia de rehabilitación para el regreso. Además, señala que los campamentos deberán ubicarse en zonas con un bajo riesgo de peligro natural y diseñados de manera

que maximicen la seguridad y la protección de sus habitantes, incluyendo las mujeres y aquellas personas cuya seguridad personal corre más riesgo, por ejemplo los niños, niñas y adolescentes, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las de hogares encabezados por una sola persona, los miembros de minorías étnicas o pueblos indígenas (Directriz A.4.2).

En la Constitución Política se asegura a todas las personas “el derecho a la vida y la integridad física y psíquica” (art. 19, N° 1). Ni siquiera en estados de excepción constitucional es posible restringir estos derechos (recurso de protección art. 20). El derecho a la vida y a la integridad personal comprende el derecho a vivir con dignidad, lo que supone un nivel de vida en que esta se preserve mediante la provisión de bienes y servicios elementales para la subsistencia, en particular si se encuentra amenazada. El deber general de garantía del Estado sobre todos los derechos humanos lo obliga en tal situación a realizar dicha provisión.

ii) Libertad de tránsito

Las Directrices IASC se ocupan específicamente de la libertad de tránsito en las condiciones de un desastre natural. La regla general es que las personas afectadas deben poder trasladarse libremente a otras partes del país y asentarse en ellas, y señala las excepciones: “proteger la seguridad nacional, la seguridad de las poblaciones afectadas, el orden público, la salud o moral públicas y los derechos y libertades de terceros” (Directriz A.1.4).

Las Directrices tratan de las normas que deben regir la evacuación y la reubicación, así como otras medidas necesarias para proteger la vida y la integridad de las personas. La Directriz A.1.6 comienza prescribiendo que, terminada la etapa de emergencia, los desplazados, en principio, deben tener la oportunidad de elegir libremente si quieren regresar a su hogar o a su lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o bien reasentarse en otra parte del país, para lo cual deberán adoptarse las medidas necesarias (Directriz D.2.3). Este derecho a elección puede ser objeto de restricciones previstas en la ley (Directriz A.1.6). Cuando la elección de las personas consiste en regresar a su hogar o lugar de origen, el ejercicio del derecho solo se puede prohibir si el hogar o el lugar de origen se encuentran en zonas donde la vida o la integridad física y la salud de las personas corren verdadero peligro. Asimismo, no se puede forzar a las personas a reasentarse en cualquier lugar, incluido el de origen, donde su vida, seguridad, libertad o salud corran mayor riesgo (Directriz A.1.7). A fin de que las personas puedan realmente ejercer el derecho a decidir libremente dónde quieren vivir -si en sus antiguos hogares, en el lugar donde se encuentran desplazados o en un tercer lugar- las Directrices IASC consideran indispensable contar con la información necesaria que debe ser proporcionada por la autoridad (Directriz D.2.1).

En estas Directrices hay una clara opción favorable al retorno de las personas desplazadas a su lugar de origen, siempre que dicho retorno sea “seguro y digno”, bajo condiciones sostenibles, entre las cuales destaca el que las personas puedan

volver a tomar posesión de sus propiedades y hogares porque estos han sido adecuadamente reconstruidos o rehabilitados, y que tengan acceso a servicios, escuelas, sustentos, mercados, etc., sin discriminación, en un contexto en que se sientan protegidas, seguras y libres de riesgos no mitigados de otros efectos calamitosos producidos por peligros naturales (Directriz D.2.2).

En distintos instrumentos internacionales se reconoce el derecho de libertad de tránsito, también denominado derecho de circulación: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 8, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22. Allí se contempla la posibilidad de restringir este derecho; por ejemplo, para proteger la salud o los derechos y libertades de terceros.

En el derecho interno, la Constitución Política asegura que “toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio” (art. 19, N° 7a). En caso de privación, perturbación o amenaza a este derecho, la persona puede interponer el correspondiente recurso de amparo. El Presidente de la República puede declarar el Estado de Catástrofe y restringir la libertad de tránsito mientras mantenga su vigencia, como ocurrió en la etapa de emergencia con motivo del terremoto del 27 de febrero de 2010, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución.

iii) Derecho a la salud y a la asistencia médica

La Declaración Universal de Derechos Humanos incluye el derecho a la salud y la asistencia médica relacionándolo con el derecho de cada persona a un nivel de vida adecuado (art. 25, n° 1). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo menciona para “el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (art. 12), y establece que los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para “la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11) proclama ese derecho precisando que las medidas sanitarias y sociales para su resguardo deben ser “correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. La Convención sobre los Derechos del Niño se ocupa del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes y dispone que los Estados Partes asegurarán “la plena aplicación de este derecho”, haciendo hincapié en la atención primaria de salud y en la atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres (art. 24).

Las Directrices IASC destinan un espacio destacado a este derecho relacionado con las necesidades básicas de subsistencia, es decir, con el derecho a la vida en un sentido amplio. La Directriz B.2.1 establece que durante y después de la etapa de emergencia se debe proporcionar agua potable, saneamiento y servicios básicos de salud a todas las personas afectadas. Se trata de tres elementos fundamentales para garantizar un mínimo de salud física a las personas, los cuales deben estar disponibles siempre en suficiente cantidad y calidad. El abastecimiento adecuado de agua es fundamental para reducir el riesgo de enfermedades, satisfacer necesidades relativas al derecho a la alimentación, y necesidades de higiene personal y doméstica. También se debe asegurar el acceso de los afectados a la asistencia psicosocial cuando fuere necesario (Directriz B.2.5). Especial atención adquieren las necesidades de salud de las mujeres, lo que incluye suministro de vestido adecuado y productos de higiene, acceso a proveedores de atención de salud del mismo sexo y a servicios como cuidados de salud reproductiva (Directriz B.2.5).

Respecto del saneamiento, este tiene por objeto, entre otros, reducir la transmisión de enfermedades propagadas por vía fecal-oral; por ejemplo, mediante la evacuación higiénica de excretas humanas y en general manteniendo un entorno exento de contaminación causada por desechos sólidos, particularmente en un campamento.

Es fundamental evaluar el daño que la catástrofe ha producido en hospitales y servicios de atención de salud primaria, así como el proceso de reconstrucción, rehabilitación y reequipamiento. Sobre esta base es posible tener un cuadro que permite calibrar el resto de las medidas adoptadas en beneficio del conjunto de la población y también las medidas especiales para las personas damnificadas. Del mismo modo, es relevante la participación de las comunidades afectadas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los servicios de salud. En particular, interesa la opinión y participación de las mujeres, quienes son las principales usuarias de los servicios de atención médica, junto a niños, niñas y adolescentes.

En Chile, la Constitución Política asegura “el derecho a la protección de la salud” asignando al Estado la protección del “libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo” y “la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud”, recalcando que “es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley” (art. 19, N° 9). Este derecho no es susceptible de restricción en ningún caso, y su ejercicio está amparado por el recurso de protección correspondiente.

iv) Derecho a la alimentación

La Directriz B.2.1 trata este derecho en el capítulo sobre protección de derechos relacionados con necesidades básicas de subsistencia, señalando que “durante y después de la etapa de emergencia del desastre se suministrarán alimentos

adecuados (...) a las personas afectadas por los desastres naturales que necesiten estos bienes”. La idoneidad de los alimentos, agrega, significa que estén disponibles en suficiente cantidad y calidad, y que sean accesibles, aceptables y adaptables.

La Declaración Universal de Derechos Humanos incluye este derecho como uno de los factores que aseguran el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25, nº 1); del mismo modo hacen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada”). Las Naciones Unidas consideran un derecho humano el acceso a "los alimentos esenciales y mínimos que son suficientes, nutricionales y adecuados"¹⁸, y otorgaron particular relevancia a este derecho en caso de desastres naturales al establecer en 1963 el Programa Mundial de la Alimentación dirigido a las víctimas.

En el ámbito continental, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11), proclama que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.

En el examen de los procesos de reconstrucción es básico determinar si todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico o económico a suficientes alimentos nutritivos para llevar una vida sana y activa, de acuerdo lo prescribe el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996 (párrafo 1). No solamente en la etapa de emergencia el suministro de alimentos debe constituir una preocupación de las autoridades; con posterioridad a dicha etapa, puede ser necesario ocuparse de ello tanto respecto de las víctimas desplazadas residentes en campamentos como de aquellas que han perdido el trabajo y carecen de medios de subsistencia.

En Chile, la Constitución Política no asegura este derecho en el capítulo correspondiente a los derechos constitucionales; salvo disposiciones aisladas de normas de Salud Pública, el tema está tratado como asunto eminentemente civil, es decir, como responsabilidad de padres y madres para con sus hijos. Sin embargo, dado que los instrumentos internacionales ratificados por el Estado tienen rango constitucional, corresponde evaluar a la luz de dichos instrumentos y de las Directrices IASC, las medidas adoptadas por la autoridad para la subsistencia alimentaria de damnificados, especialmente habitantes de campamentos.

Un punto de especial evaluación es la alimentación de determinados grupos de la población: lactantes que no se alimentan exclusivamente de su madre, y niñas y niños de entre seis meses y dos años con acceso a alimentos suplementarios y complementarios nutritivos, de alto contenido energético; mujeres embarazadas y

¹⁸ Naciones Unidas (NU). Observación general 12. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril al 14 de mayo de 1999.

lactantes con acceso a nutrientes adicionales y a servicios de apoyo desde las autoridades; personas adultas mayores con acceso a alimentos nutritivos apropiados y al apoyo nutricional, y enfermos crónicos o personas que padecen discapacidades específicas, quienes también deben tener acceso a alimentos nutritivos y a apoyo nutricional adecuado.

Asimismo, se debe considerar la importancia de que los funcionarios que trabajan en este ámbito así como voluntarios y organizaciones involucradas, cuenten con la suficiente información sobre nutrición y alimentación.

v) Derecho a la vivienda

Las Directrices IASC dedican un importante espacio al derecho a la vivienda. La norma principal consiste en que las autoridades deben adoptar “a la mayor brevedad posible y sin discriminación alguna, medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un alojamiento temporal o intermedio a una vivienda temporal o permanente, cumpliendo con los requisitos de idoneidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Directriz C.3.1). Los criterios de idoneidad refieren a accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, localización, acceso a servicios esenciales como salud y educación, y respeto a las normas de seguridad destinadas a reducir daños en caso de futuros desastres (Directriz C.3.2, en relación con Directriz B.2.1).

En similar sentido establece que las personas que deban abandonar sus hogares, en particular quienes lo hacen forzosamente en el contexto de evacuaciones, incluidos ocupantes secundarios de propiedades y posesiones abandonadas, no pueden ser dejados sin hogar o vulnerables a la violación de otros derechos humanos, debiendo adoptarse las medidas apropiadas para asegurar que se proporcione vivienda alternativa adecuada.

Las directrices abogan también por la protección por parte de las autoridades, de la propiedad y las posesiones que hayan abandonado las personas o comunidades desplazadas, contra el saqueo, la destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios o ilegales (Directriz C.2.1). Como en principio el mayor resguardo contra estos eventos es el regreso de las personas a sus hogares, las Directrices IASC priorizan tal regreso, el que debiera facilitarse a la mayor brevedad (Directriz C.2.3), lo que implica su reconstrucción o rehabilitación. Solo excepcionalmente se puede prohibir el regreso a las áreas donde se encuentran los hogares de origen o su reconstrucción, esto es, solo en situaciones previstas por la ley por motivos de seguridad, salud, prevención de desastres, o la implementación de los planes de reconstrucción y desarrollo. En estos casos se debe proporcionar a los propietarios las garantías del debido proceso ante un tribunal independiente y el derecho a indemnización justa (Directriz C.2.9).

Los efectos de un desastre natural sobre el derecho a la vivienda constituyen en gran medida el desencadenante de numerosos otros problemas que afectan los derechos humanos. Por ello, la garantía del goce del derecho a la vivienda que

deben brindar las autoridades del Estado es central al evaluar la situación del conjunto de los derechos humanos de los sectores más afectados.

La Declaración Universal de Derechos Humanos incluye la vivienda entre los elementos que forman parte del derecho de las personas a un nivel de vida adecuado (art. 25, nº 1). Similar inclusión realiza el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11). El derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, a la luz del Pacto Internacional, observó que “debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”, agregando que “debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda”, entre otros grupos, a “las víctimas de desastres naturales”, de modo que “tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos”¹⁹.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre hace mención a este derecho relacionándolo directamente con el derecho a la salud (art. 11).

Respecto al derecho interno, en Chile no existe disposición constitucional ni ley que consagre el derecho a la vivienda.

Para evaluar desde una perspectiva de derechos humanos un proceso de reconstrucción en lo que a vivienda se refiere, es fundamental establecer, en primer término, la magnitud del daño, lo que determinará en gran medida el tiempo que tarde en completarse el proceso de construcción de viviendas definitivas. Así, el tiempo es un aspecto fundamental en la evaluación del respeto a este derecho.

La magnitud del daño determina también la cantidad de personas desplazadas que se ven obligadas a vivir en campamentos. Habrá que distinguir el goce de este derecho cuando se trata de un campamento y cuando se trata de una vivienda definitiva proporcionada a las personas afectadas. Son elementos a evaluar en ambos casos la disponibilidad de servicios, instalaciones, materiales e infraestructura, pero los criterios de evaluación son diferentes.

Tanto respecto de campamentos como de vivienda definitiva, hay que afirmar como parte del derecho a la vivienda el acceso sostenible a recursos naturales, agua salubre, combustible para cocinar y calentar la vivienda, alumbrado público, saneamiento y facilidades para el lavado, medios para conservar alimentos,

¹⁹ Naciones Unidas. (1991). *Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1, art. 11 del Pacto)*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sexto período de sesiones.

eliminación de desechos, evacuación de aguas, etc. Los criterios de evaluación son más exigentes tratándose de viviendas definitivas en cuanto deben contar con elementos que los campamentos, por su naturaleza transitoria, no están en condiciones de tener. También hay aspectos en los cuales las exigencias de la evaluación debiesen ser similares para campamentos y viviendas definitivas, como es la ubicación adecuada de ambos -en el caso de viviendas definitivas, si fueron reconstruidas en el mismo sitio original o en uno nuevo-, las facilidades de acceso a los servicios sanitarios, escuelas, guarderías y otros servicios sociales.

En el caso de campamentos, es fundamental evaluar si las personas cuentan con un espacio cubierto suficiente que les permita realizar satisfactoriamente las actividades esenciales del hogar, el ejercicio de los derechos sexuales, y que contribuya a cubrir las necesidades de subsistencia. También se debe evaluar si el diseño de la habitación es aceptable en relación con el clima, en términos de confort termal y aireación.

Tratándose de vivienda definitiva, es relevante para poder establecer el grado en que el Estado garantiza el goce del derecho, evaluar los procesos de adquisición y, en su caso, asequibilidad del precio, habitabilidad, ubicación y adecuación cultural al grupo de que se trate. Y particularmente en relación con la vivienda definitiva, todas las personas afectadas deben tener la posibilidad de participar en la planificación y ejecución de los programas y en la determinación del diseño final y los materiales utilizados, se trate de construcción, reconstrucción o rehabilitación de viviendas.

vi) Derecho a la educación

Tanto debido a destrucción de infraestructura como en cuanto a desplazamiento de población, el derecho a la educación es uno de los más afectados con ocasión de un desastre natural, particularmente un terremoto.

Las Directrices IASC ratifican las prescripciones internacionales reiterando que, pese al desastre, todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación, para lo cual la educación se debe facilitar con la mayor prontitud y rapidez posible (Directriz C.1.1). También señalan que se deben adoptar medidas para garantizar que no se interrumpa la prestación de la educación de niveles más elevados cuando los estudiantes, como consecuencia del desastre, no la puedan costear (Directriz C.1.2). A su vez, ponen énfasis en la necesidad de realizar “esfuerzos especiales para garantizar la plena e igual participación de las mujeres y niñas afectadas por el desastre natural en los programas educativos” (Directriz C.1.3).

Las Naciones Unidas identifican a las situaciones de emergencia “como una fuente de graves violaciones al derecho a la educación que en la actualidad afecta a un gran número de personas” por su “impacto devastador sobre la

infraestructura escolar, la actividad docente y en general sobre las oportunidades educativas de los niños y niñas”²⁰.

El derecho a la educación, en particular la educación gratuita en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, es reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en similares términos el derecho de toda persona a la educación, agregando la necesidad de que la enseñanza secundaria y superior sea generalizada y accesible a todos, así como la progresiva implantación de su gratuidad (art. 13). Los mismos conceptos están en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 12) y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a garantizar, sin discriminación, el acceso a la educación de todos los niños y niñas que viven en sus territorios (art. 2º y 28).

En el ámbito del Derecho interno, la Constitución Política reconoce el derecho a la educación (art. 19, Nº 10), estableciendo que para el Estado “es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición” (inciso 3º). Y prescribe que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población” (inciso 4º).

Este derecho no es susceptible de ser restringido en los estados de excepción constitucional, incluso el Estado de Catástrofe, pero no está protegido por un recurso especial ante los tribunales cada vez que sea arbitrariamente perturbado o amenazado, como ocurre con otros derechos.

Es fundamental para evaluar el resguardo del derecho a la educación en un desastre natural, dimensionar correctamente los efectos que sobre su ejercicio conllevan la magnitud del daño a la infraestructura educacional y la cantidad de población escolar o universitaria desplazada. En consecuencia, tal como ocurre en el caso del derecho a la vivienda, la mayor o menor celeridad de la reconstrucción de establecimientos educacionales, incluidos en este concepto los de educación pre escolar, es importante en dicha evaluación.

También se evalúa la respuesta del Estado a las necesidades educativas de los educandos que como consecuencia del desastre han sido desplazados a lugares distantes de su establecimiento educacional. Así como las medidas adoptadas por

²⁰ Naciones Unidas. (2008). *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de A/HRC/8/10, 20 de mayo de 2008.

la autoridad para evitar o reparar la deserción de los estudiantes de niveles superiores de educación, como el universitario y el técnico-profesional.

vii) Derecho al trabajo

El presupuesto principal de las Directrices IASC en relación con este derecho es que los proyectos para restaurar las actividades, oportunidades y subsistencia económica que se vean interrumpidas por el desastre natural, deberán iniciarse lo antes posible, es decir, desde la etapa de emergencia (Directriz C.4.1). Ello implica que respecto de todas las personas que como consecuencia del desastre no puedan regresar a sus fuentes de subsistencia, las autoridades deben adoptar las medidas apropiadas -incluyendo oportunidades de capacitación y acceso a microcréditos-, las que deben estar disponibles sin discriminación (Directriz C.4.2).

En particular, esas medidas deben ser garantizadas en los casos de personas desplazadas, de modo que cuando se planifica la instalación de campamentos o la construcción de viviendas en lugares diversos al del hogar original, deberá garantizarse que las personas desplazadas tienen acceso a oportunidades de empleo (Directriz C.4.3).

Este derecho proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (art. 23). De acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deben tomar las medidas adecuadas para así garantizarlo (art. 6º).

Si bien en el derecho interno no existe disposición constitucional ni legal que consagre el derecho al trabajo, una pregunta fundamental de la evaluación, en razón de las obligaciones internacionales, es qué medidas se adoptan para garantizar que la población afectada pueda subsistir por cuenta propia.

Junto con la creación de empleo asalariado, las medidas a evaluar deben comprender también programas de rehabilitación o capacitación, acceso a microcréditos para el emprendimiento, adquisición de herramientas o reconstrucción de microempresas, y, en su caso, acceso a tierras productivas. Un criterio fundamental de evaluación consiste en establecer si las medidas que se han adoptado son temporales o definitivas, y, en el primer caso, su duración.

Asimismo, será necesario evaluar de qué forma se ha garantizado que las mujeres damnificadas o que han perdido su fuente de ingresos son beneficiarias, sin discriminación, en las soluciones de reinserción laboral.

viii) Otros derechos de que se ocupan las Directrices IASC

En su capítulo denominado “Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales”, se ocupa de la situación de aquellos propietarios de inmuebles urbanos o de tierras agrícolas cuyos títulos se hayan perdido o dañado durante el desastre natural o cuyos límites territoriales se hayan visto destruidos. Respecto

de estos propietarios, la Directriz C.2.4 establece que se les deberá garantizar procedimientos para reclamar la propiedad de sus tierras y posesiones, sin dilaciones indebidas.

En el mismo capítulo se contempla la realización de especiales arreglos para que las mujeres, especialmente mujeres viudas, así como niños y niñas huérfanos, puedan reclamar sus viviendas, tierras o propiedades y adquirir viviendas o títulos de propiedad de tierras en su propio nombre (Directriz C.2.6). Del mismo modo, se estipula la realización de arreglos específicos para permitir y facilitar el reconocimiento de reclamos de títulos de tierras y propiedades basados en la posesión prolongada, en ausencia de títulos de tierras formales, especialmente en el caso de pueblos indígenas (Directriz C.2.7).

El capítulo denominado “Protección de otros derechos civiles y políticos” pone especial atención a la necesidad de que se adopten medidas apropiadas para conocer el destino y paradero de familiares desaparecidos con ocasión del desastre, y en la de informar a los parientes más próximos sobre la marcha de la investigación y los resultados obtenidos (Directriz D.3.4).

2.4 Marco legal nacional en materia de desastres naturales

A nivel legal, el accionar del Estado ante eventos de causa natural se encuentra regulado por un total de 13 leyes²¹, las que abordan diversas aristas de dicha respuesta.

Como ocurre en la generalidad de los países, estas normas son de carácter técnico y reglamentaciones administrativas que tienden a mitigar y solventar los daños causados por éstos, pero no incorporan una perspectiva de derechos.

En un país sísmico como Chile, esta limitación es preocupante, sin perjuicio que en la medida que los pactos y convenciones de derechos humanos ratificados por el Estado forman parte del orden jurídico nacional, son parte de las disposiciones aplicables al accionar de la autoridad pública.

En términos de **otorgamiento de facultades**, la primera norma corresponde al DFL 7.912 del año 1927 del Ministerio del Interior, cuyo contenido organiza las Secretarías del Estado. Ésta, en su artículo 3° letra a) indica que corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública “todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público”.

Luego, el DFL 22 de 1959 del Ministerio de Hacienda, que fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, establece en su artículo 20° la facultad para Intendentes y Gobernadores de “requerir de los jefes

²¹ Se excluyen de este análisis las regulaciones de carácter administrativo, las leyes promulgadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2011, y los proyectos de ley que aún se tramitan en el Congreso.

de los servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata necesaria para proveer a tales emergencias”. El artículo 84° señala la atribución, para ambas autoridades, de evitar el acaparamiento y “requisar los [artículos alimenticios, de vestuario, sanitarios, materiales de construcción y otros de primera necesidad] que hubiere en plaza, racionándolos para el adecuado abastecimiento de la población”. Mientras que las letras a) y b) del artículo 26° adicionan, en el caso de los Gobernadores, la potestad de atender y procurar el auxilio de las personas en circunstancias extraordinarias.

Posteriormente, el DFL 1-19175 de 2005 del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, agrega en sus artículos 2° letra ñ) y 4° letra e) la asignación a Intendentes y Gobernadores, respectivamente, la función de “[a]doptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”. Además, el artículo 16° letra f) determina como función general del Gobierno Regional “adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes”.

En una línea similar, la ley 18.415 (1985) sobre Estados de Excepción, en sus artículos 6° y 7°, especifica como facultades del jefe de la Defensa Nacional asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, velar por el orden público, resguardar el patrimonio público y coordinar el acopio y distribución de bienes de primera necesidad.

Homóloga situación presenta el DFL 1 de 2006 del Ministerio del Interior que refunde, coordina y sistematiza la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en su artículo 4° letra i) otorga prerrogativas a los municipios para la “prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes”.

En materia de **institucionalidad**, el DL 369 de 1974 realiza un aporte sustancial al crear la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), definir su dependencia administrativa, organización interna y funciones. En particular, su artículo 1° señala que la ONEMI será el servicio “encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes”, mientras que el artículo 3° lo faculta para “[coordinar] las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias”.

Relacionado con lo anterior, la ley 20.424 (2010) que define el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, establece en su título III la creación del Estado Mayor Conjunto. De acuerdo a su artículo 25°, éste es “el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas”. Además, en la letra a) del mismo artículo especifica como función “[s]ervir de órgano de

asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional”.

Desde una perspectiva netamente **técnica**, la ley 20.304 (2008) sobre Operación de Embalses frente a Alertas y Emergencias establece conceptualizaciones, obligaciones y delimitación de responsabilidad de los operadores encargados, así como criterios para declarar estados de alerta. Como señala el artículo 1°, todas estas disposiciones buscan “evitar o mitigar los riesgos para la vida, la salud o los bienes públicos y privados”.

En relación a la **disposición de recursos monetarios**, la ley 20.444 (2010) crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe. Específicamente en su artículo 1° indica como propósito de esta ley “financiar la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, patrimonio histórico arquitectónico de zonas patrimoniales y zonas típicas, obras y equipamiento, ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, aluviones u otras catástrofes que puedan ocurrir en el territorio nacional”.

Un sentido similar tiene la ley 20.455 (2010), la cual modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país, específicamente a través del aumento de impuestos a la renta.

En términos **administrativos**, la ley 19.061 (1991) establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes; la ley 20.251 (2008) dispone un procedimiento simplificado para la recepción de obras, la regularización de edificaciones existentes y la aprobación de nuevas construcciones en zonas decretadas como afectadas por catástrofe; y la ley 20.458 (2010) establece la gratuidad de las solicitudes de regularización de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad en las zonas afectas por el terremoto y maremoto de 2010.

Finalmente, es la ley 16.282 (1965)²² la que aborda las situaciones de riesgo colectivo con mayor amplitud. En este sentido, se observa que en el articulado de sus títulos I y II se plantean tanto aspectos de orden técnico, como la definición de zona afectada y la noción de damnificados (artículos 1° y 2°); facultativo, como la posibilidad de dictar normas excepcionales (artículos 3° y 16°); sancionatorio, como la prohibición de lucrar con artículos de primera necesidad y la comercialización de donaciones (artículo 4°); financiero, como el alza de impuestos (artículo 36°); administrativo, como la modificación o agilización de

²² Desde su promulgación, esta ley ha sido modificada por los siguientes instrumentos: Ley 16.289 (1965), ley 17.564 (1974), ley 18.522 (1986), ley 19.095 (1991), ley 19.886 (2003), ley 20.444 (2010), ley 20.582 (2012), D.L. 275 (1974), D.L. 603 (1974), D.L. 670 (1974), D.L. 1.289 (1976) D.L. 574 vía decreto 461 (1974) y Decreto 104 del Ministerio del Interior (1977, última versión 04-05-2012) que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley 16.282.

procedimientos para la recepción de donaciones (artículos 5° y 6°); y de coordinación, como la organización y planificación de las acciones de las fuerzas armadas y servicios del Estado (artículo 19°).

III Respuesta general del Estado

3.1 Institucionalidad a cargo del proceso de reconstrucción

Para abordar la reconstrucción, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera no generó una institucionalidad especial a cargo de un ministro o autoridad superior, sino que ha utilizado en general los mecanismos regulares existentes. Por ejemplo, en el ámbito de la vivienda optó principalmente por la asignación del subsidio general aplicable a la construcción de poblaciones en gran escala. Así también, cada ministerio sectorial en el contexto de sus planes y programas regulares y bajo el Presupuesto General de la Nación, se dispuso a los desafíos de la reconstrucción desde su ámbito específico.

La decisión inicial del Presidente de constituir un Comité Interministerial de Emergencia y un Comité Interministerial de Reconstrucción, si bien apuntó a generar instancias de coordinación interministerial, no modificó la opción adoptada en el sentido antes referido. En particular, el Comité de Reconstrucción estaba llamado a coordinar la tarea de reconstrucción así como la canalización de aportes de privados y donaciones para el fondo de reconstrucción. La actuación de este Comité y el de Emergencia fue breve. “Estos comités permitieron articular las labores de coordinación durante los meses de instalación del Gobierno, y a cinco meses de la catástrofe, estas labores pasaron a conducirse directamente por los ministerios respectivos”²³. Respecto a la asignación de viviendas de emergencia se planteó que “la dificultad que enfrentábamos era cómo desde el Comité de Emergencia, conformado por 24 personas, apoyadas por el Ejército o la Armada, íbamos a saber la forma de asignar sin cometer injusticias ni equivocarnos”, de modo que “se llegó a la conclusión de que al ocupar la institucionalidad o la estructura existente probablemente se cometerían errores, pero menos que los que podríamos cometer al actuar centralizadamente”²⁴.

La misma fuente explicita que “en las tareas de carácter principalmente sectorial, la reconstrucción ha sido implementada por los respectivos ministerios, en el ánimo de no duplicar funciones y evitar burocratizar procesos. Tal es el caso de los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Educación, que cuentan con sus Comités de Reconstrucción ejecutando sus respectivos planes”, y son “coordinados y controlados por los sistemas normales de control de gestión a través de la Secretaría General de la Presidencia, tal como las demás

²³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2011). *Plan de Reconstrucción “Chile Unido Reconstruye Mejor”*. (p. 9).

²⁴ Cristóbal Lira Ibáñez, Secretario Ejecutivo del Comité de Emergencia. Comisión Especial Investigadora sobre el Seguimiento del Proceso de Reconstrucción Nacional. Sesión 2ª. 17 de agosto de 2010, p. 19 (En adelante, Comisión Investigadora)

responsabilidades de los ministerios”. Solo en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “el plan de reconstrucción se gestó en forma distinta, ya que previendo la magnitud del daño se instaló en el MINVU el Programa de Reconstrucción Nacional, el cual es coordinado por un grupo especial de trabajo, liderado por la Ministra y el Subsecretario, y compuesto por tres áreas que están referidas a las tres escalas de trabajo del MINVU: Vivienda, Barrios y Ciudad”²⁵.

En consonancia con la opción gubernamental de confiar la reconstrucción a las estructuras y programas regulares del Estado, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) anunció que su rol “será coordinar el comité interministerial y la relación con los intendentes y alcaldes”, a lo cual agrega que “el presidente Sebastián Piñera recibió el <Plan de Reconstrucción Nacional y Regional> realizado por el nuevo comité de reconstrucción liderado por el Ministro de Obras Públicas (...) y el Subsecretario de Desarrollo Regional”, de lo cual se desprende un segundo nuevo comité, integrado por las carteras de Vivienda, Bienes Nacionales, Economía, Segpres, Educación, Salud y Mideplan, que se formalizó el 12 de agosto de 2010. “En esta nueva etapa, los intendentes cumplen un rol fundamental: ellos van a ser los líderes, los ejecutores de la reconstrucción a nivel local y están en la obligación de coordinar la relación entre los distintos ministerios sectoriales y los alcaldes”²⁶.

Casi un año más tarde, el 29 de julio de 2011, el Gobierno designó un "delegado presidencial para la erradicación de aldeas y campamentos" bajo la dependencia directa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta nueva designación se originó en la existencia de numerosos campamentos de personas damnificadas que han soportado en ellos dos inviernos consecutivos, aunque constituyen una minoría de quienes quedaron sin casa.

i) Legislación especial de carácter financiero

Con la Ley N° 20.444, promulgada el 28 de mayo de 2010, se crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y se establecen mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe. Luego, la Ley N° 20.455, de 31 de julio de 2010, modifica varios cuerpos legales con la finalidad de obtener recursos para la reconstrucción.

Si bien el Título I de la Ley N° 20.444 se denomina “De la Institucionalidad para la Reconstrucción”, su objetivo es contar con recursos adicionales para financiar la reconstrucción y su articulado se acota a normar el Fondo sin establecer una estructura operativa ni responsabilidades directivas. En esencia, la ley establece un aumento transitorio del impuesto de primera categoría; creación de un régimen tributario nuevo para eximir a las PYME del impuesto a la reinversión de utilidades; destinación de recursos de la Ley Reservada del Cobre al financiamiento de la reconstrucción; rebaja de la tasa del impuesto de timbres y estampillas desde un

²⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), (nota 23), p. 9.

²⁶ Prensa Subdere. Ministerio del Interior, 27 de agosto de 2010.

1,2% a un 0,6%; modificación al tratamiento tributario a los Depósitos Convenidos establecidos en el Decreto Ley N° 3.500 sobre el Sistema de Pensiones; modificaciones en materia de impuesto al tabaco, y modificaciones al DFL N° 2 sobre Plan Habitacional. En cuanto a institucionalidad, esta ley establece las funciones del Ministerio del Interior como receptor de donaciones, y del Ministerio de Hacienda como administrador del Fondo.

Tampoco la Ley N° 20.455 tiene novedades en cuanto a institucionalidad; su articulado se centra en la obtención de recursos financieros para lo cual modifica varias leyes: de Impuesto a la Renta y sobre Impuesto de Timbres y Estampillas; el Decreto Ley N° 3.500 que establece el nuevo Sistema de Pensiones; el impuesto al tabaco; la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, y otras. Esta ley autoriza a integrar recursos de la Ley Reservada del Cobre a “ingresos generales de la Nación” para “financiar la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010”. Además introduce modificaciones al DFL N° 2 de 1959 sobre Plan Habitacional relacionadas con “viviendas económicas” y aplica como regla general para los años 2011 y 2012 una sobretasa de las contribuciones a beneficio fiscal en el caso de bienes raíces no agrícolas cuyo avalúo sea superior a \$ 96.000.000.

ii) Presupuesto, recursos y financiamiento

El Gobierno estimó en US\$ 8.431 millones el financiamiento de la reconstrucción del país, de los cuales 3.625 millones provendrían de recaudación tributaria, 2.920 millones de la reasignación del presupuesto público, 1.200 millones del Fondo de la Ley del Cobre, 308 millones del Fondo Nacional de Reconstrucción, y 378 millones de "otras fuentes", en un periodo de tres años. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Hacienda, el destino de estos recursos para las áreas de vivienda, obras públicas, salud y educación es el siguiente:

- a. “Vivienda: US\$ 2.300 millones; con esta suma se otorgarán 135.000 subsidios para la reconstrucción en los próximos 24 meses y 65.000 subsidios para la reparación de viviendas dañadas.
- b. Educación: US\$ 1.500 millones para la reconstrucción o reparación de más de 1.000 escuelas y liceos municipales, y centenares de salas cunas y colegios modulares; y la implementación de equipamiento escolar y tecnología en los establecimientos educacionales.
- c. Salud: US\$ 2.100 millones para reconstruir 13 hospitales, más de 50 consultorios, y reparar 66 hospitales y más de 100 consultorios, instalar 16 hospitales modulares, de campaña o de emergencia, y reponer el equipamiento médico.
- d. Infraestructura y Obras Públicas: US\$ 1.200 millones para reconstruir o reparar 422 sistemas de agua potable rural, 27 caletas de pescadores, 6 colectores de aguas lluvia, 5 embalses y 8 riberas de cauces naturales,

caminos y puentes, puertos y aeropuertos, edificios públicos y obras de patrimonio cultural”²⁷.

Cabe destacar que los recursos de la Ley del Cobre no estuvieron disponibles en 2010 y fueron depositados en el mercado de capitales debido a que “la recaudación de los fondos se concentró en los últimos meses del año 2010 y no fue posible asignarlos a proyectos específicos”²⁸.

El Fondo Nacional de Reconstrucción, a marzo de 2011, sumadas donaciones “comprometidas y en tramitación”, acumulaba US\$ 15.215.537, es decir, un 10% de lo que se esperaba lograr en el primer año. Así lo afirmó el entonces Subsecretario de Hacienda²⁹.

Sobre el destino de los recursos del Presupuesto Nacional asignados a cada Ministerio, la información disponible al momento de la investigación de este estudio no permitió apreciar las cantidades consolidadas de recursos destinados a construcción de viviendas y otras obras; la información del Gobierno ha sido de carácter general. Minsejpres, junto con manifestar que la reconstrucción se financia “con fuentes diversificadas y aportes del sector privado”, ha calculado que los aportes recibidos al amparo de la Ley N° 20.455 financiarán de manera directa un 63% de la reconstrucción³⁰. No indica cómo se llega a esa conclusión ni cuál el destino de esos recursos.

Información más acabada procede del Ministerio de Hacienda aunque sin datos que permitan conocer el destino de la ejecución del Presupuesto Nacional para el año 2010. En efecto, la Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2010 (al momento de elaboración de este estudio no existe la correspondiente a 2011) y la Actualización de Proyecciones para 2011, formuladas por la Dirección de Presupuestos en julio de 2011, señala:

“Una de las primeras medidas fue una reasignación presupuestaria por un monto de \$ 371.739 millones (unos US\$ 730 millones). En este esfuerzo se rebajó un 5% el presupuesto de bienes de consumo y la adquisición de activos no financieros (...) la mayor parte del ajuste consideró gasto de capital, de manera de dejar espacio para reorientar la cartera de inversiones a las nuevas necesidades surgidas tras la catástrofe. Con este ajuste inicial, más otras reasignaciones

²⁷ Gobierno de Chile. (2010). *Plan de financiamiento para la reconstrucción*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://www.gob.cl/especiales/plan-de-financiamiento-para-la-reconstruccion-y-el-programa-de-gobierno/>

²⁸ Radio Cooperativa. (2011, 13 de mayo). El primer año de la reconstrucción no se financió. *Cooperativa.cl*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de http://www.cooperativa.cl/el-primer-ano-de-la-reconstruccion-no-se-financio/prontus_notas/2011-05-13/121116.html

²⁹ Echenique, J. P. y Ramirez, P. (2011, 12 de mayo). El primer año de la reconstrucción no se financió. *CIPER*. Recuperado el 04 de julio de 2012, de <http://ciperchile.cl/2011/05/12/el-primer-ano-de-la-reconstruccion-no-se-financio/>

³⁰ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Resumen*, Op. Cit., p. 6.

posteriores, se asignaron recursos a iniciativas asociadas a la reconstrucción por \$ 672.462 millones; algo más de US\$ 1.300 millones”³¹.

La forma de aproximarse a un conocimiento más detallado de la ejecución de estos recursos fue recurrir a información de los ministerios sectoriales, la cual también resultó insuficiente para dicho objetivo. Por ejemplo, respecto al presupuesto para reconstrucción asignado a los municipios se informa que ascendió en 2010 a 32.000 millones de pesos chilenos destinados a mejoramiento urbano, principalmente servicios básicos de aldeas y reparación de infraestructura educacional, y se especifica que fueron 115 proyectos realizados en 94 aldeas de la región del Biobío, 17 en la del Maule y 4 en la del Libertador Bernardo O’Higgins³².

En el área de la salud, en noviembre de 2010 el ministerio del ramo informó que se estaban invirtiendo 180 millones de dólares en recuperar la capacidad de la red asistencial, incluidos reposición de equipamiento médico e industrial, vehículos, reparaciones mayores y menores, compra de camas al sector privado, habilitación de infraestructura de construcción acelerada y proyectos de hospitales modulares. Y se estimó que la reconstrucción de hospitales con daños severos y el desarrollo de otros proyectos requerían una inversión de 2.720 millones de dólares³³.

En el área educacional, el 4 de julio de 2010 el Ministro del ramo anunció “el plan de reconstrucción para los colegios que fueron afectados por el terremoto” y manifestó que se destinarían 30 mil millones de pesos para alrededor de 500 colegios que requieran reparaciones de hasta 100 millones de pesos, a ser ejecutados hasta marzo de 2011, dividiéndose el fondo en 20 mil millones de pesos para establecimientos municipales y 10 mil millones de pesos para particulares subvencionados, aplicándose bajo la modalidad de copago. Además, anunció que existiría un fondo especial para colegios emblemáticos, aunque los trabajos correspondientes requerirían de mayor tiempo. Anteriormente había indicado que se crearían 20 mil becas contra la deserción en la educación superior, de un valor de 30 mil pesos para manutención y transporte de los estudiantes por un período de 6 meses, lo cual da un total de \$ 3.600 millones³⁴.

En el área de vivienda, sin perjuicio de la información proporcionada por la Dirección del Presupuesto según la cual los recursos destinados al ministerio del ramo alcanzaron los \$ 126.100.000 (un 9,7% del total), el plan de reconstrucción y

³¹ Ministerio de Hacienda, Dirección de presupuestos. (2011). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2010 y Actualización de Proyecciones para 2011*. (p. 8). Recuperado el 09 de julio de 2012, de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-75370_doc_pdf.pdf

³² Jaime Torrealba, Jefe del equipo de reconstrucción de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Comisión Investigadora, Sesión 15ª, 21 de diciembre de 2010.

³³ Organización Panamericana de la Salud. (2010). *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile: Crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. (p. 51). Recuperado el 09 de julio de 2012, de <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc18151/doc18151-contenido.pdf>

³⁴ UPI. (2010, 04 de julio). Lavín lanza plan de reconstrucción de colegios dañados por terremotos. *La Tercera*. Recuperado el 09 de julio de 2012, de http://www.latercera.com/contenido/680_273449_9.shtml

reparación de viviendas aprobado por el Presidente Piñera en abril de 2010 considera 2.500 millones de dólares en subsidios para reparación o reconstrucción de las cerca de 220 mil viviendas afectadas, a lo que hay que sumar cerca de 160 mil millones de pesos que se invertirán en obras de infraestructura de mitigación de riesgos de tsunami, vialidad y espacio público hasta el año 2014³⁵.

Más completa aunque no sistemática ha sido la información sobre recursos financieros destinados a programas de empleo o de reactivación de actividades laborales. Se informó de la dotación de “450 millones de dólares en apoyo canalizado a través de la entrega de subsidios para reparaciones de activos fijos, maquinarias y equipos, por parte de SERCOTEC”³⁶, y de 3.489 millones de pesos para el programa “Volvamos a la Mar”, que finalizó en marzo de 2011³⁷.

3.2 Sobre planes y programas generales de reconstrucción

El 16 de abril de 2010 el Presidente Sebastián Piñera anunció el Plan de Reconstrucción que implementaría en los cuatro años de su gestión. Este plan se planteó como el núcleo de la etapa definitiva que tiene por objeto asegurar que hacia el 11 de marzo de 2014 se encuentre materializada la recuperación de los sectores que se vieron afectados. El Plan contempla tres grandes ejes de acción:

- a. “Reponer y mejorar las construcciones y la infraestructura del país”, para lo cual los ministerios sectoriales trabajan “en la construcción de nuevas y mejores viviendas definitivas; la reposición de los hospitales y consultorios afectados; la reconstrucción de las escuelas, salas cuna y jardines; la habilitación de la infraestructura de servicios básicos, vialidad, transporte, reconstrucción en el borde costero, y obras públicas en general”.
- b. “Recuperar la capacidad productiva de las zonas afectadas, sumando a las iniciativas ya mencionadas planes específicos de reactivación económica y creación de empleo”.
- c. “Hacer de Chile un país mejor preparado para enfrentar futuras catástrofes”. Se agrega que actualmente se está reformulando el Sistema de Alerta Temprana y Ayuda Oportuna en caso de catástrofes”.

De acuerdo con el mismo anuncio presidencial, se definieron los principios que orientan el Plan de Reconstrucción, considerando tres grandes aspectos:

- a. “Reconstruir sociedades y no sólo infraestructura: la reconstrucción no se reduce a la reposición de activos perdidos en el desastre. Está orientada a restaurar medios de vida, hábitat, integración social, gobernabilidad y sostenibilidad”.

³⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ob.Cit.

³⁶ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Resumen*, Op. Cit., p. 5.

³⁷ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2011, agosto). *Reporte del Cumplimiento de la Reconstrucción del Terremoto del 27 de febrero de 2010*. Recuperado el 10 de julio de 2012, de http://www.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20110829/asocfile/20110829070449/110827_informe_cumplimiento_reconstruccion_1.pdf

- b. “Reconstruir es una oportunidad para planificar el futuro y conservar el pasado: la reconstrucción debe estar orientada a corregir factores de vulnerabilidad, mantener el patrimonio cultural y fortalecer la planificación del desarrollo considerando la variable de riesgo” (...) “el desafío corresponde no sólo a la recuperación física, sino también a la reconstrucción social de las personas afectadas”³⁸.
- c. “El sector privado, sociedad civil y gobiernos locales son parte fundamental de la reconstrucción: la reconstrucción es ante todo un proceso social que involucra activamente a los actores sociales con intereses en el área y las actividades afectadas por el desastre”.³⁹

IV Planteamientos de actores no gubernamentales sobre la respuesta general del Estado

De los estudios disponibles de organizaciones de la sociedad civil o de instituciones académicas que presentan un balance general del proceso de reconstrucción, es posible desprender de las conclusiones de algunos documentos, declaraciones y entrevistas la existencia de un juicio general crítico.

Una crítica reiterada apunta a una concepción parcial de la reconstrucción, la que no habría abordado integralmente la solución a los problemas, centrándose en la “reconstrucción de casas en vez de la reconstrucción de comunidades”, según la Secretaria Ejecutiva de ACCIÓN⁴⁰. De modo similar se expresa el Director del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile al manifestar que el Gobierno ha aplicado una “visión centrada en la reposición del daño, sin una mirada a las comunidades”, generando “distancia entre los gobiernos regionales y las comunidades locales”, de modo que “no hay una visión de territorio que permita englobar los distintos planes de vivienda, salud, desarrollo, etc.”. El académico dice que “el único intento de reconstrucción con perspectiva de territorio es la formulación de los planes maestros, cien planes maestros que tratan de vincular los diversos aspectos de la reconstrucción”. Y “como no hay una institucionalidad que avale estos planes, ellos no se aplican porque no son vinculantes”⁴¹.

Por su parte, un estudio realizado desde el punto de vista de mujeres organizadas señaló que “(...) la mirada formal de los daños ha estado enfocada casi exclusivamente en los perjuicios sobre la infraestructura (ya sea pública o privada), silenciando con ello, el impacto de esos daños en la vida inmediata de los/as habitantes de las regiones más afectadas. Esto, porque la infraestructura

³⁸ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Resumen*, Op. Cit., p. 1.

³⁹ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minsejpres, Op. Cit.

⁴⁰ Silvia Fernández, Secretaria Ejecutiva de la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales ACCIÓN. Entrevista 28 de septiembre de 2011.

⁴¹ Jorge Larenas, Director del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, a cargo del Observatorio de la Reconstrucción. Entrevista 3 de noviembre de 2011.

dañada, derrumbada, demolida y eliminada de la urbe, no sólo tiene usos económicos, políticos y comerciales, sino que en esos espacios precisamente, se desarrolla(ba) la vida social y simbólica de sus habitantes, las relaciones humanas del barrio y la identidad de los pueblos y su gente. La pérdida de “la ciudad” se extiende por ende a todos/as los/as habitantes, quienes tras las decisiones políticas de las autoridades de favorecer al mercado inmobiliario y no a los/as ciudadanos/as, deben abandonar sus barrios, redes sociales, identidades y esperanzas”⁴².

Al mismo tiempo, un estudio dado a conocer en enero de 2011 por una entidad intergubernamental, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pone el acento en que “La inequidad social que existe previamente en las zonas más siniestradas tiende a agudizarse en una situación de catástrofe y la distribución de la ayuda debe considerar esto para no contribuir aún más a esta situación. En Chile no existieron criterios suficientemente claros y unificados para la distribución de la ayuda, que pudieran evitar la sobreatención en algunas localidades, la duplicidad de recursos, o el abandono en que quedaron algunas localidades y grupos de familias”⁴³.

En cuanto a las personas afectadas, el mismo estudio señala: “Del relato de los/as entrevistados/as se desprende que las personas más afectadas fueron las más vulnerables por distintas razones: por su dependencia física, social y emocional, en el caso de los/as adultos mayores y los/as niños/as; agravado por su situación de salud, las personas discapacitadas, postradas y enfermos crónicos sufrieron con mayor rigor las carencias e inoperancias del sistema y, desde un punto de vista social, se vieron especialmente afectadas, las personas que no contaban con redes sociales inmediatas y que vivían solas. La pobreza también fue un factor que agravó la situación de la población en la medida que ésta determinó que sus viviendas se encontraran asentadas en lugares físicamente riesgosos (orillas de mar, cerros, terrenos inestables) y que no tuvieran la debida mantención. Posteriormente, en la reconstrucción, la pobreza es un factor de discriminación que se manifiesta en las trabas que impone el sistema y en la calidad de las soluciones”⁴⁴.

Algunas fuentes puntualizaron que las ayudas recibidas para satisfacer necesidades básicas e incluso para construcción de viviendas de emergencia “han sido principalmente particulares”. Como en Tirúa, “no todos los campamentos han sido instalados por el Gobierno (...) el único campamento de Tirúa fue construido por los jesuitas, con ayuda privada y extranjera”, y donde “las mediaguas son de

⁴² Agrupación de Organizaciones de Mujeres Región del Maule. (2011). *Agenda de las Mujeres para una Reconstrucción con Equidad*. p. 10.

⁴³ Santana Nazarit, P. y López Tagle, E. (2010). *Respuesta del sistema de salud y la cooperación internacional a la situación de desastre generada por el terremoto y el tsunami de febrero 2010*. p. 28. (Las profesionales son residentes del Programa de Líderes en Salud Internacional Edmundo Granda Ugalde 2010 de OPS/OMS, y en este marco realizaron el estudio). Publicado como “El terremoto de 2010. Respuesta del sistema de salud y de la cooperación internacional en Chile” en *Rev.Panam. Salud Pública*; 30(2): 160-6, 2011

⁴⁴ Santana Nazarit, P. y López Tagle, E., Op. Cit., p. 39.

Un Techo para Chile y ampliadas con donaciones particulares”. Al mismo tiempo aseguraron que los más perjudicados son los habitantes en sitios residentes, “gran parte de ellos allegados en casas de familiares”⁴⁵. Por su parte, directivos de la ONG Sur Maule señalaron que existe “un abandono de la gran mayoría de los damnificados por el Gobierno”, los “damnificados residentes”, quienes “no han contado con el apoyo de las autoridades para adquirir terrenos donde construir sus casas”⁴⁶.

A defectos institucionales atribuyó el Colegio de Arquitectos de Chile las falencias: “debiera haberse creado una Agencia de Reconstrucción especializada y ejecutiva (...), tal como indicáramos en nuestra propuesta de reconstrucción de abril del 2010, la cual debería abordar integral y coordinadamente los diferentes sectores y ámbitos del gobierno involucrados”⁴⁷. A su vez, un documento del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa⁴⁸ expresó que “no se ha creado una nueva institucionalidad para enfrentar la catástrofe” como se hizo tras el terremoto de Chillán, en 1939, en que “se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio”⁴⁹.

La iniciativa “Levantando ciudadanía”, bajo la coordinación de ACCIÓN⁵⁰, ha criticado la falta de soluciones integrales que impliquen “el otorgamiento de subsidios de subsistencia, la construcción de viviendas y empleos de calidad”, estimando insuficiente que el Gobierno, en materia de institucionalidad, se haya limitado, luego de un año y medio, a la designación de un delegado presidencial para la erradicación de aldeas, sin que hubiese informado de “la composición de su equipo de trabajo, hasta dónde llegan sus atribuciones, si existe un presupuesto asignado y cuál es su monto”⁵¹.

Otra línea de críticas a la gestión estatal refirió al aspecto financiero. En general se reclama por la carencia de información o porque esta es desordenada y contradictoria respecto a las asignaciones presupuestarias y a su ejecución;

⁴⁵ P. C. F. (s.j.) y R. S., Presidente del Comité de Damnificados de Tierra Nueva, Tirúa, Entrevista 24 de octubre de 2011.

⁴⁶ Stefano Micheletti, Director Ejecutivo de SUR Maule; Catherina Olivares, Presidenta del Directorio; Francisco Letelier, sociólogo; Guido Aliaga, colaborador de Sur Maule, Talca. Entrevista 31 de octubre de 2011.

⁴⁷ Colegio de Arquitectos de Chile. (2011, 4 de marzo). *A un año del 27-F 2010 – Declaración del Colegio de Arquitectos de Chile*. Recuperado el 10 de julio de 2012, de <http://www.plataformaarquitectura.cl/2011/03/10/a-un-ano-del-27f-2010-declaracion-del-colegio-de-arquitectos-de-chile/>

⁴⁸ Movimiento integrado y/o apoyado, entre otras organizaciones, por Hábitat para la Humanidad Chile, HPH; Habitat International Coalition, HIC; Observatorio de la Reconstrucción; ONG Sur Maule; Red Construyamos; Red Observatorio Vivienda y Ciudad.

⁴⁹ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa. (2011). *El terremoto-tsunami del 27 de febrero 2010 y los procesos de reconstrucción en Chile*. Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada. Santiago.

⁵⁰ En ACCIÓN participan alrededor de 70 ONG como CENDA, Corporación La Morada, Fundación Terram, SEDEJ, Sur Maule, SERPAJ, DERUCOL.

⁵¹ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN. (2011, 15 de septiembre). *Conclusiones Diagnóstico del Eje Empleo*. Documento de Trabajo N° 2. Iniciativa “Levantando ciudadanía”.

también por “la inexistencia de información con datos acumulados”⁵². En cuanto a reconstrucción de viviendas, las críticas apuntaron a que la ejecución del presupuesto sería lenta y que “no hay claridad respecto de los recursos presupuestarios orientados concretamente a ese propósito”⁵³. Hay quienes se refirieron a los niveles de acceso público y transparencia del destino de los recursos fiscales para la reconstrucción y sostuvieron que la circunstancia de que en la discusión del Presupuesto Nacional el Gobierno haya optado por no diferenciar los recursos destinados a la reconstrucción, “argumentando que el país es uno solo”, ha significado una grave dificultad para realizar un seguimiento de la ejecución de dichos recursos⁵⁴. Tal situación hace sospechar a algunas ONG de la existencia de “diferencias entre la asignación presupuestaria y la ejecución puesto que no existe ningún antecedente de datos consolidados”⁵⁵. La opción gubernamental conlleva “dificultades para distinguir en los datos oficiales proporcionados en el área de vivienda, entre subsidios regulares y subsidios asignados a los damnificados por el terremoto”⁵⁶, y falta de claridad respecto a recursos financieros orientados a soluciones en la creación de empleos para damnificados que perdieron su fuente laboral⁵⁷. También se indicó como principal dificultad que “los datos provenientes de fuentes oficiales son muy difíciles de transformar en una información que pueda ser comunicable a un público amplio”, junto con el problema del “lanzamiento de cifras contradictorias unas con otras”⁵⁸.

Por último, otras fuentes no gubernamentales se refirieron a la negativa de la Subsecretaría del Interior de proporcionar al Consejo para la Transparencia información que le solicitara sobre el contenido de los correos electrónicos intercambiados con la Gobernación de Melipilla respecto a la ejecución de 300 millones de pesos asignados a la reconstrucción y devueltos por la Gobernación.

En relación con el rol cumplido por los poderes Judicial y Legislativo, las críticas recogidas se centraron en el Congreso Nacional. Según el Director del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, “hay déficit en la función fiscalizadora de la Cámara”⁵⁹. Para el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, el rol fiscalizador “ha sido lento y poco presente, con excepción de algunos actores clave (...) la Comisión de Reconstrucción estuvo abocada en un principio más bien a la investigación de lo ocurrido en la emergencia (...) que en el proceso de reconstrucción mismo”. Y mencionó que “un grupo de dirigentes de Dichato, Tomé, Coronel, Lirquén y Penco fue hace meses al Congreso a la Cámara de Diputados a exponer y solicitar la visita de la Comisión Investigadora (...) a dichas

⁵² Silvia Fernández (nota 40).

⁵³ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (2011, 15 de septiembre). *Resumen de primeros resultados: Ejes Empleo, Hábitat y Comunicaciones*. Documento de Trabajo 2. Iniciativa “Levantando ciudadanía”.

⁵⁴ Fazio R., Hugo. (2011). *Gasto público y reconstrucción*. Asociación Chilena de ONG ACCIÓN.

⁵⁵ Silvia Fernández (nota 40).

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 2.

⁵⁸ Jorge Larenas (nota 41).

⁵⁹ Jorge Larenas (nota 41).

localidades. Aunque se llegó a acuerdo y en acta quedó escrito visitar la zona a fines de abril, dicha visita no se ha concretado hasta el cierre de este informe”⁶⁰.

V Políticas y acciones gubernamentales relacionadas con determinados derechos humanos en situaciones de desastre natural

5.1 Derecho a la consulta y la participación

Al anunciar el Plan de Reconstrucción el 16 de abril de 2010, el Presidente Sebastián Piñera manifestó que el sector privado, la sociedad civil y los gobiernos locales serían parte fundamental de la reconstrucción, explicitando que “la reconstrucción es, ante todo, un proceso social que involucra activamente a los actores sociales con intereses en el área y las actividades afectadas por el desastre”⁶¹. En tal sentido, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo definió que “solo con la colaboración de todos, partiendo por los damnificados (...) universidades, ONG, empresas privadas, Juntas de Vecinos y una larga lista de chilenos comprometidos, podremos cumplir con esta titánica labor”. Por lo que “se promoverán mecanismos que permitan a las familias beneficiarias elegir la vivienda que mejor se adecúe a sus características y necesidades”⁶². El mayor énfasis de las autoridades ha estado en que las personas damnificadas “puedan elegir la mejor solución para sus necesidades (...) con proyectos tipo en los cuales la comunidad se organiza y vota por el tipo de vivienda que más se ajuste a sus necesidades”, de manera que “los 137 planes maestros de reconstrucción y regeneración urbana cuentan con instancias de participación coordinadas con los municipios”⁶³.

En relación con campamentos o “aldeas”, se reiteró que existe un compromiso con alto nivel de participación ciudadana que originó el “Programa de Reconstrucción Psicosocial” en ejecución en las aldeas y que “busca aportar al fortalecimiento comunitario y organizacional de manera que sus integrantes puedan fortalecer el entramado y capital social existente en cada una de ellas; que les permita ser partícipes activos en la reconstrucción integral de sus vidas y su entorno”⁶⁴.

Por parte de los actores no gubernamentales consultados existe opinión unánime acerca de que hay un déficit importante respecto del derecho a la consulta y la participación de las personas y comunidades afectadas en los procesos de toma de decisión y en la ejecución de planes y medidas del proceso de reconstrucción: “Esta reconstrucción no considera a los damnificados (...) se trata de iniciativas sin

⁶⁰ Movimiento Nacional por la Reconstrucción., Op. Cit., p. 35.

⁶¹ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minsegespres, Op. Cit., p.26.

⁶² Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Plan de reconstrucción*. Ob.Cit. p. 31.

⁶³ Gutierrez, F. (2011, 12 de agosto). Pablo Allard, Encargado Plan Reconstrucción Nacional MINVU. *Observatorio Género y equidad*. Recuperado el 10 de julio de 2012, de <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/reportajes2/4819-reconstruccion-en-chile>
Entrevista a Pablo Allard

⁶⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010). *Plan de Reconstrucción MINVU*. (P. 5). Recuperado el 13 de julio 2012, www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glsb_cod_nodo...hdd...

diálogo con las comunidades y es nula la capacidad de diálogo y consulta”⁶⁵. “Tampoco se han registrado instancias participativas que vinculen a la sociedad civil con los organismos de Estado, de manera tal de trabajar en conjunto para definir los planes de acción más pertinentes para cada zona según sus necesidades y contextos”⁶⁶.

Se advierte, sin embargo, que “la ausencia de participación popular (...) es una política instalada mucho antes del terremoto. No existe participación ciudadana en temas tan relevantes como la formulación del plano regulador de las ciudades (...) No existe conocimiento por parte de la población acerca de la calidad del suelo donde se construye. Existe desconocimiento tanto de los propietarios como de allegados con respecto a las soluciones habitacionales a las que pueden postular”⁶⁷. Al respecto, un informe dice: “el involucramiento de la ciudadanía en la planificación y gestión de la reconstrucción requeriría una especial atención del Gobierno, en cuanto a instaurar mecanismos de trabajo conjunto. No obstante, se ha profundizado la brecha de participación ciudadana de las décadas recientes, en la que el Gobierno ha demostrado escaso interés en el diálogo, discusión y trabajo conjunto a nivel local o regional, de forma de desplegar un trabajo con damnificados”⁶⁸. Y en referencia a organizaciones como “la Mesa Técnica por la Reconstrucción y el Cabildo Ciudadano en Talca”, señala que su colaboración “no ha sido acogida por el Gobierno (...), entregando la tarea de diseñar y llevar a cabo instrumentos públicos a grupos privados”⁶⁹. Según un académico de Concepción, “el Gobierno proporciona información solo a algunos dirigentes, pero no funcionan los canales de participación”⁷⁰. A su vez, una dirigente social de Dichato manifestó que una vez constituida la mesa de trabajo de la Comuna de Tomé, a la que pertenece Dichato, las autoridades han respondido pocas veces a las invitaciones. “No hay consulta a la ciudadanía (...) no hay instancias de participación. Las mesas de trabajo se transformaron en una operación en que las autoridades tratan de convencer a la gente de que todo está o estará bien”⁷¹.

A estas experiencias y percepciones se suma la dificultad concreta de las comunidades para acceder a información sobre aspectos relevantes de sus demandas, con “carencia absoluta de información a las personas damnificadas sobre los subsidios”⁷². En tal sentido, dirigentes de Cobquecura manifestaron que “falta claridad en la información, no hay canales de información permanente y

⁶⁵ Jorge Larenas (nota 41).

⁶⁶ Movimiento Nacional por la Reconstrucción., Op. Cit., p. 6.

⁶⁷ Red Construyamos. Comisión Catastro. Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada. Agosto 2011.

⁶⁸ Movimiento Nacional por la Reconstrucción., Op. Cit., p. 22.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 29.

⁷⁰ Sebastián González, integrante del equipo de investigación en políticas públicas en materia de reconstrucción de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción. Entrevista 26 de octubre de 2011.

⁷¹ L. A., Movimiento por la Reconstrucción Justa. Residente Borde Costero de Dichato. Entrevista 28 de octubre de 2011.

⁷² Silvia Fernández (nota 40).

fluida con los dirigentes”. Y que “ni al SERVIU ni al municipio les interesa que las dirigentes tengan mucha voz”⁷³.

Por otra parte, representantes de organizaciones no gubernamentales y especialistas señalaron “inexistencia de procedimientos explícitos de participación ciudadana”⁷⁴ o de “mecanismos establecidos para que la población sea parte del proceso de reconstrucción”⁷⁵. También se mencionó la falta de implementación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁷⁶. Se ha dicho que la participación ciudadana se ha reducido “solo a la elección de una vivienda”⁷⁷, y según otra fuente, “no participa la gente en diseño de vivienda, ni en su localización, pues todos los programas de subsidios consideran que es un problema individual (...) se han entregado propuestas de las organizaciones a las autoridades, pero nunca ha habido respuesta”, lo que afectaría en particular la ejecución de programas de apoyo psicosocial puesto que dicha ejecución es inconcebible “sin instrumentos de participación ciudadana”⁷⁸.

De acuerdo al estudio publicado por la OPS, “la participación de la comunidad es fundamental para que los derechos humanos sean una realidad y no solo declaración de buenas intenciones. La asistencia humanitaria tiene mucho de asistencialismo, enfoque que anula los procesos de empoderamiento y genera aceptación, conformidad y clientelismo. Vicios que complican los procesos de recuperación social de una población azotada por un desastre. Se trata de generar estrategias de gestión de riesgo de desastre que contribuyan a afirmar sujetos de derecho. En esa dirección apunta el Informe Mundial sobre Desastres de este año, al poner énfasis en el apoyo a iniciativas comunitarias ‘porque en casi todos los países de bajos y medianos ingresos es la única manera de atender a las necesidades de los que están más expuestos a los desastres y de tener en cuenta sus prioridades’”⁷⁹.

En un estudio sobre la situación en las áreas rurales de la Región del Biobío, “los dirigentes sociales (...) manifiestan sentirse <no escuchados> por parte de las autoridades, identificándose, explícitamente, un fuerte sentimiento de exclusión: <las autoridades no escuchan nuestros problemas> (Dirigente, Chanco, región del

⁷³ E. O., Presidenta del Comité de Viviendas Patrimoniales y Zona Típica de Cobquecura; N. C., Vicepresidenta; S. M., Secretaria; M. C. S., Pro Secretaria; M. E. S., Tesorera; P. B., Directora; E. V., Directora. Entrevista 29 de octubre de 2011.

⁷⁴ Luis Eduardo Bresciani, arquitecto, Master en Harvard University, ex Director de la División de Desarrollo Urbano del MINVU. “Un año sin Reconstrucción”. *Sentidos Comunes*, febrero 2011. <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

⁷⁵ Patricio Domínguez, Director Social de Un Techo para Chile durante 2010. “Un año sin Reconstrucción”. *Sentidos Comunes*, febrero 2011. <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

⁷⁶ Silvia Fernández (nota 40).

⁷⁷ Sentidos Comunes. (2011). *Un año sin Reconstrucción*. Recuperado el 10 de julio de 2012, de <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

⁷⁸ Stefano Micheletti (nota 46).

⁷⁹ Paula Santana N. y Elizabeth López T. (nota 43).

Maule)⁸⁰. La denuncia se repite: “en un comienzo hubo acercamiento y nos sentamos a mesas de diálogo, instancias que no prosperaron porque el Gobierno y muchas municipalidades no están dispuestas a conversar, discutir y encontrar soluciones en conjunto; simplemente imponen sus soluciones y se niegan a escuchar la voz de los damnificados”⁸¹. Como consecuencia, afirmó un dirigente de damnificados de Talca, “no tuvimos información oportuna, los comités se han desgastado, los dirigentes se cansan”⁸².

A juicio de un académico del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, los empresarios son los “principales protagonistas del proceso, frente a la ausencia de participación ciudadana”, y pone como ejemplo los “Planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES) realizados con fondos privados por empresas con intereses en los territorios y sin procesos de control público y menos licitaciones o concursos”⁸³.

La carencia de información, consulta y participación redonda finalmente, según una dirigente, en problemas para la solución efectiva de los problemas: “no existen protocolos ni procedimientos para enfrentar la catástrofe. Vivimos el efecto <compra huevos>, en el sentido de que nos dirigimos a la Municipalidad, pero esta no resolvía nada y nos decía que fuéramos al MOP; en el MOP nos indicaban que fuéramos a la Intendencia; en la Intendencia nos decían que no sabían nada y que no tenían ninguna indicación, tras lo cual nos indicaban que fuéramos a la Municipalidad (...) nadie resolvía nada (...) tampoco tenían información. Al parecer, no se bajó información porque nadie sabía qué hacer”⁸⁴.

Un estudio realizado en Dichato por la Universidad de Concepción señala “inexistencia de canales formales de comunicación que permitan generar puentes de relaciones entre los destinatarios o damnificados y el gobierno”, e “imposición de medidas, sin consulta”, lo que “genera rechazo entre los destinatarios”⁸⁵. Ello

⁸⁰ Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Sociales, y Cruz Roja Chilena. (2011). *Informe Final del Estudio: Diagnóstico de necesidades no cubiertas de vivienda en las áreas rurales afectadas por el terremoto*. Proyecto Alojamiento de emergencia para familias afectadas por el terremoto/maremoto 2010, en áreas rurales de Chile. Equipo Investigador: Jorge Rojas Hernández, Decano Facultad de Ciencias Sociales UDEC; Jenny Moreno Romero, Trabajadora Social, Colaboradora Académica Departamento de Trabajo Social UDEC; Katia Valenzuela Fuentes, Socióloga, Investigadora y Docente. Concepción, mayo de 2011.

⁸¹ Romina Aros, vocera de la Red Construyamos. Región del Biobío. Observatorio Género y Equidad, 12 de agosto de 2011.

<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/reportajes2/4819>

⁸² J. L. G., Presidente del Movimiento Ciudadano Talca con Todos y Todas. Entrevista 31 de octubre de 2011.

⁸³ Claudio Pulgar Pinaud. (2011). *Reconstrucción(es) sociedad civil y participación*. Blog del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U. de Chile. Recuperado el 10 de julio de 2012, de <http://invi.uchilefau.cl/index.php/reconstrucciones-sociedad-civil-y-participacion/>

⁸⁴ Representante de familias organizadas de la comunidad Alto Río, Concepción. Comisión Investigadora. Sesión 29ª, 7 de junio de 2011, p. 14.

⁸⁵ Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Políticas y Administrativas. (2011). *Políticas públicas de vivienda en el proceso de reconstrucción de la región*

explicaría las siguientes conclusiones: un 75% de las personas encuestadas siente que no ha participado activamente en el proceso de reconstrucción ni han sido acogidas sus iniciativas, mientras un 20,83% opina que sí ha participado; un 71,67% cree que los pobladores no han sido escuchados, y un 24,17% estima lo contrario; un 76,67% no se considera valorado por el Gobierno, y sí un 23,33%; un 72,50% dice que no existe comunicación real con el Gobierno central, mientras un 25,83% indica que sí la hay; un 72,50% expresa no haber participado en el plan de vivienda, y un 25,83% responde haber participado⁸⁶.

Similares opiniones se recogieron en el trabajo en terreno que formó parte del presente estudio. En Tirúa manifestaron que el Gobierno nunca ha consultado “a las organizaciones serias”. Se puso como ejemplo que “para la reconstrucción del espigón de tierra que se destruyó con el tsunami, se utilizó el mismo modelo que había sido cuestionado previamente por los pescadores”⁸⁷, y que “la comunidad mapuche de Tirúa Norte, rural, nunca ha sido visitada”⁸⁸. Por su parte, dirigentes de Talca aseguraron que “se hicieron propuestas a la Municipalidad sobre un plan de reconstrucción pero el Alcalde dejó fuera a los dirigentes de la comunidad y no ha habido participación ciudadana”⁸⁹.

5.2 Necesidades básicas vitales: agua, alimentación, alojamiento, servicios básicos de salud y sanitarios

En cuanto a derechos relativos a necesidades básicas de la población afectada, los principios orientadores del Plan de Reconstrucción señalados (“reconstruir sociedades y no solo infraestructura”; por lo cual la reconstrucción “está orientada a restaurar medios de vida, hábitat, integración social, gobernabilidad y sostenibilidad”), suponen una especial preocupación por dotar a la población de los medios que le permitan satisfacer necesidades vitales, como agua, alimentación, alojamiento y servicios básicos de salud y sanitarios⁹⁰.

Al respecto, no se ha encontrado ningún documento oficial que dé cuenta detallada de cómo se ha cumplido el Plan de Reconstrucción en esta materia. Salvo la información de que, a agosto de 2011, habían sido reparados 422 sistemas de agua potable rural (APR)⁹¹, solo existe noticia parcial y general. Por ejemplo, la proporcionada por el Ministerio de Salud, en octubre de 2010, referida principalmente a la situación de los campamentos en cuanto a que la autoridad sanitaria ha fiscalizado el abastecimiento y la calidad del agua potable, se ha preocupado por la instalación y mantenimiento de baños químicos y letrinas, y por

del Biobío. Caso de estudio la localidad de Dichato. Bucci Ancapi, F., Chales Aoun, B., Figueroa Mardones, M., González Merino, S., y Gutiérrez Cortés, K., p. 6.

⁸⁶ *Ibíd.*, pp. 16-17.

⁸⁷ R. H., Presidente del Sindicato de Pescadores de Tirúa, y G. L. M., de la ONG Agenda local 21, que trabaja por la reconstrucción en Tirúa, Dichato, Coelemu, Pichilemu y Villa Olímpica de Santiago. Tirúa, Entrevista 24 de octubre de 2011.

⁸⁸ Representante de la comunidad de Tirúa Norte. Entrevista 24 de octubre de 2011.

⁸⁹ J. L. G. (nota 81).

⁹⁰ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minseges., Op. Cit.

⁹¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo., *Programa de Reconstrucción*, Op. Cit.

la conservación y manipulación de alimentos. La misma información detalla que la Dirección de Alimentación y Nutrición distribuía una canasta de alimentos mensual a cada familia y que, según estimaciones del Minvu, en agosto de 2010 cerca del 90% de los campamentos poseía el conjunto de servicios básicos instalados y cerca del 75% contaba con servicios sanitarios, destacando que corresponde a cada Municipalidad facilitar las conexiones a la red de agua potable y alcantarillado e instalación de los servicios.

Acerca de las viviendas en las aldeas, el Gobierno ha informado que cuentan con aislamiento térmico y electrificación con fusible, medidor y diferencial, de manera de evitar accidentes como incendios. Y que se instalaron “baños familiares (...) un cuarto con ducha, un lavamanos y un excusado (...) compartido por dos familias” y sedes sociales⁹².

Por su parte, en noviembre de 2010, la OPS destacó las acciones del Plan Especial de Invierno “Salud en Terreno”, consistente “en el despliegue de equipos de salud a las aldeas para establecer acciones preventivas de enfermedades respiratorias, digestivas e infecciosas, vacunación y pesquisa de enfermedades”. También destaca que entre mayo y noviembre de 2010, “la Dirección de Alimentación y Nutrición distribuye una canasta de alimentos mensual (...) para cada familia”. El mismo documento consigna que “en Bío Bío y Maule, el personal de salud ambiental refirió que la instalación de letrinas y baterías sanitarias ha sido lenta”, y que “el personal de las SEREMIS, en Maule y Bío Bío, en las entrevistas expusieron su preocupación y frustración por la situación sanitaria de las aldeas, a los que se agregan otros problemas de la convivencia que han emergido como consecuencia de la precariedad en las condiciones de vida y la constatación que las soluciones de viviendas definitivas no están ad portas”. El informe indica que “dirigentes (...) de las aldeas coinciden en señalar que factores como el hacinamiento y el estrés post traumático que allí viven han agudizado la violencia hacia mujeres ejercida por sus parejas, como también la violencia intrafamiliar. Otros fenómenos de salud percibidos por la comunidad son el aumento del consumo problemático de alcohol en varones; consumo de drogas; aumento del consumo de tranquilizantes; y estados depresivos”⁹³.

En general, de acuerdo a la información recopilada por este estudio, existe una opinión crítica en el periodo de reconstrucción respecto a la situación de derechos relacionados con necesidades básicas que afectan a las familias habitantes de las “aldeas” o damnificados “residentes”. Dirigentas de estos últimos testimoniaron que “muchas gente residente quedó fuera de los beneficios por la mala información”, y que “viven de allegadas, muchas sin mediaguas y sin baño”⁹⁴.

⁹² Francisco Irrarzával, Asesor del M. de la Vivienda. Comisión Investigadora. Sesión 3ª, 17 de agosto de 2010, p. 16.

⁹³ Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)., Op. Cit., p. 71.

⁹⁴ M. T., Presidenta de la Junta de Vecinos del Barrio Seminario y del Comité de Sin Tierra. Talca, Entrevista 31 de octubre de 2011.

En abril y mayo de 2011, representantes de personas damnificadas de Talcahuano y Coronel manifestaron ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que se ha generado malestar por la demora en establecer el acceso a agua potable en las aldeas y en “sitios residentes”: “para nosotros el problema del agua es prioritario, hace un año que vivimos allí, llegamos a fines de abril de 2010, y aún no tenemos solución definitiva para ese problema”⁹⁵. “No tenemos agua potable en las casas (...) tenemos que acarrearla con baldes (...) el camión aljibe nos deja el agua en los estanques, tenemos ocho estanques de mil litros en todo el barrio, lo que nos trae problemas para el lavado de la ropa. Debemos lavar en lavadora porque no hay agua en los lavaderos, y acarrear el agua desde los estanques (...) deben recorrer casi media cuadra con baldes con agua (...) La situación se complica para los adultos mayores, porque para llenar una lavadora debemos hacer seis viajes”⁹⁶.

Según el informe de la Universidad de Concepción y la Cruz Roja Chilena, de mayo de 2011, referido al sector rural, “en el área de vivienda (...) aún hay familias y comunidades (...) que por diversas circunstancias geográficas, acceso a información o dificultad en gestionar información, tienen necesidades no satisfechas de alojamiento temporal y (...) respuesta de emergencia o de rehabilitación (...) incrementando (...) su vulnerabilidad”⁹⁷. Respecto a mediaguas, sostiene que son de mala calidad y que no hay materiales de construcción para paliar el problema. Es lo que se señaló en Coelemu: “la calidad de las mediaguas es pésima (...) están sin forro (...) quedaron cortas en las planchas del cielo o del zinc”. El informe agrega que “a estas deficiencias se suma que la entrega de viviendas de emergencia no se adecúa a las condiciones climáticas de las zonas afectadas, producto de la carencia de material aislante en las mediaguas que proteja del frío durante los periodos de invierno”⁹⁸.

La insuficiencia de agua potable repercute en la capacidad y uso de los servicios sanitarios básicos. Los testimonios de dirigentes de damnificados en abril y mayo de 2011, agregaron: “si no hay agua, tampoco podemos tener baños (...) somos 52 familias y tenemos ocho baños, para cuyo uso deben acarrear el agua con balde desde los estanques”⁹⁹; “son 18 baños para 400 personas que habitan en 120 mediaguas (...) de esos dieciocho solo tenemos 10 baños habilitados, porque los otros ocho no tienen llaves” (...) “los baños quedan a 50, 70 u 80 metros”, lo que afecta a “una gran población de adultos mayores y de niños que tienen que atravesar en el día y, lo más terrible, en la noche para llegar a ellos”; “los containers están en un medidor de 15 kilowatts (...) para instalar una ducha eléctrica tiene que ser mínimo de 16 (...) no se pueden bañar con agua caliente”¹⁰⁰; “son 16 baños que ocupan de a dos o tres familias cada uno, es decir, entre 9 y 12 personas por baño (...) a las personas que están más lejos (...) el

⁹⁵ Representante de Talcahuano. Comisión Investigadora. Sesión 25ª, 3 de mayo de 2011, p. 32.

⁹⁶ Representante de Coronel. Comisión Investigadora. Sesión 23ª, 5 de abril de 2011, p. 11.

⁹⁷ Universidad de Concepción y Cruz Roja Chilena (nota 79), p. 5.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 12.

⁹⁹ Representante de Coronel (nota 95), p. 11.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 12.

baño les queda a 250 metros”¹⁰¹. En octubre de 2011, “en El Molino (Dichato), la aldea más grande de Chile, la capacidad es de tres familias por baño, en containers (...) se ofreció agua caliente y no llegó y como las mediaguas no tienen agua potable, la gente está obligada a sacarla a la mala”¹⁰².

En cuanto a dotación de electricidad, un dirigente critica las instalaciones eléctricas en su aldea debido a que la empresa Frontel “puso los kit eléctricos con cables de 1,5 lo que provocó que se empezaran a producir cortes eléctricos en las mediaguas, porque se debería haber utilizado cables de 2,5”, agregando que “varios kit eléctricos se han echado a perder por esa causa”, lo que constituye “una amenaza permanente de incendio”¹⁰³.

A abril de 2011 el problema del alcantarillado afectaba tanto a habitantes de aldeas como a poblaciones “residentes”. Representantes de estas últimas manifestaron no contar con dicho servicio porque está destruido o colapsado¹⁰⁴; también ha habido reclamos porque, en casos en que los ductos están llenos, llaman frecuentemente a la empresa sanitaria, la que se limita a succionar las aguas servidas sin que quede claro si se han retirado los residuos y sedimentos producto del terremoto y maremoto¹⁰⁵. Las exposiciones de varios dirigentes de damnificados ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados versaron sobre las consecuencias de la falta de alcantarillado en las aldeas o de reposición del alcantarillado en “sitios residentes”. También en Tirúa, entrevistados “residentes” manifestaron sufrir los efectos de la no reparación del alcantarillado, a raíz de lo cual aparecen aguas servidas¹⁰⁶.

La Asociación de ONG ACCIÓN, que impulsa la iniciativa “Levantando ciudadanía”, obtuvo un negativo diagnóstico en el “eje hábitat y reconstrucción”, enfocado en cinco temas: a) acceso a agua potable y electricidad; b) eliminación de residuos sólidos y líquidos; c) presencia de plagas o focos de transmisión de enfermedades; d) percepción de bienestar por parte de los habitantes; e) seguridad de los emplazamientos¹⁰⁷. Aunque el documento indica que la situación es diferente en cada región y también dentro de un mismo territorio, lo que no permite “una conclusión general para todas las regiones”, es posible establecer los problemas que se repiten. En relación con acceso a agua potable y electricidad, que en el periodo de emergencia fue uno de los grandes problemas, el documento de ACCIÓN, de fecha 15 de septiembre de 2011, señalaba que el problema persistía en “las poblaciones de las regiones de Maule y del Bío-Bío, particularmente en los lugares donde todavía existen aldeas”. De acuerdo al

¹⁰¹ Representante de Curanilahue. Comisión Investigadora Sesión 24ª, 19 de abril de 2011, p. 17.

¹⁰² M. B., dirigente Campamento El Molino, participante del movimiento ciudadano Asamblea de Dichato y del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa. Dichato, Entrevista 28 de octubre de 2011.

¹⁰³ Representante de Curanilahue (nota 100), p. 17.

¹⁰⁴ Representantes de Talcahuano (nota 94) y de Coronel (nota 95).

¹⁰⁵ Representante de 300 recolectoras de orilla, de Tubul, Comisión Investigadora. Sesión 24ª, 19 de abril de 2011.

¹⁰⁶ Reunión en Tirúa con grupo de damnificados. 24 de octubre de 2011.

¹⁰⁷ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 6.

mismo, “los hogares en las aldeas no cuentan con suministro al interior de sus viviendas, sino que fuera de ellas, en espacios públicos, y en algunos casos siguen siendo camiones aljibes quienes reparten el agua”¹⁰⁸. En el mismo sentido, la dirigente de una aldea de Dichato, representante de 28 familias, acotó en octubre de 2011 que reciben “el agua de un camión de la Municipalidad que recarga día por medio los estanques”, y que están a la espera de que se concrete “un proyecto de agua potable por privados (...) con ayuda internacional”¹⁰⁹. Según otras fuentes, el acceso al agua potable constituye un problema para los damnificados en sitios residentes, que son la mayoría.

Respecto a la presencia de plagas o focos de transmisión de enfermedades, el documento de ACCIÓN indicó que “no se aprecian situaciones que hayan puesto en peligro a la población afectada por el terremoto y maremoto”, pero agrega que “han existido focos de roedores, vinculados a disposición de residuos, y plagas de moscas en las zonas de los campamentos”¹¹⁰. Algunos representantes de damnificados se han referido a problemas en este ámbito debido a dificultades para evacuar las aguas servidas, lo que implica aparición de roedores, malos olores y algunas infecciones¹¹¹. Otro dirigente alegó que la aldea se estableció junto a un basural, donde “van a botar perros muertos y otros animales, lo que ha producido infecciones, presencia de roedores y mosquerío”¹¹².

En relación con la seguridad en las aldeas, sobre todo por riesgos de inundaciones, incendios u otros, el informe de ACCIÓN sostuvo que “si bien no ha habido acontecimientos que lamentar, hay constancia de emplazamientos que han presentado serios problemas de inundaciones y anegamientos en el invierno”, aunque “no se han detectado problemas derivados de enfermedades propias de la estación de invierno, debido a las políticas de vacunación que se han emprendido”¹¹³.

También existen situaciones que no se abordaron en los documentos revisados pero que fueron planteadas por representantes de personas damnificadas, incluidos los “residentes”, a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, por ejemplo, los efectos que sobre la intimidad de las relaciones de pareja significa el hacinamiento por más de un año¹¹⁴.

Un problema que repercute en las necesidades básicas de la población, y que se ha reiterado en diversos testimonios, es la dificultad para obtener los beneficios derivados de la Ficha de Protección Social debido a que se produjo un alza generalizada de los puntajes de muchas familias damnificadas en relación con los que se les asignaban con anterioridad al terremoto y maremoto. Hay testimonios

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ V. R. A., Tesorera de la Aldea Nuevo Amanecer (en ausencia del Presidente H. M. y de la Secretaria C. M.). Dichato. Entrevista 28 de octubre de 2011.

¹¹⁰ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 6.

¹¹¹ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 31.

¹¹² Representante de Coronel (nota 95), p. 12.

¹¹³ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 7.

¹¹⁴ Representante de Curanilahue (nota 100), p. 20.

de alzas de puntaje desde dos mil o tres mil puntos a diez mil u once mil puntos¹¹⁵, y otros desde seis mil a diez mil, o incluso a 16 mil puntos¹¹⁶. Algunas consecuencias son la pérdida de becas educacionales y la imposibilidad de postular a proyectos del FOSIS¹¹⁷. En Tirúa, un damnificado “residente” que vive como allegado, sin trabajo desde antes del terremoto, a quien en 2010 se le había asignado poco más de dos mil puntos, manifiesta que este año le fueron asignados 7.907 puntos¹¹⁸.

Al respecto, y en referencia a las “aldeas”, Mideplan informó al INDH que producto de la reubicación de familias damnificadas en viviendas de emergencia -4.395 familias en las “aldeas de emergencia” que se construyeron-, “algunas de ellas vieron separados sus núcleos familiares, cuestión que provocó que los puntajes de la Ficha de Protección Social se vieran afectados al alza, toda vez que el número de personas que viven en el hogar encuestado constituye un factor que incide de manera muy importante en él”¹¹⁹.

Como este instrumento no considera una metodología “que registre información en situaciones de emergencia y esencialmente transitorias (...), en el proceso se levantó una información que no reflejaba la verdadera realidad de las familias sometidas al proceso”. (...) Por lo tanto, en virtud de lo establecido en el Decreto Supremo N° 291, de fecha 22 de marzo de 2007, de este Ministerio -“determinar el uso y formas de aplicación y supervisar la correcta aplicación y uso de la Ficha de Protección Social”, entre otras facultades-, “se estimó indispensable implementar un proceso de congelamiento de puntaje” para familias que cumplan con tres requisitos: vivir en aldeas de emergencia como consecuencia del terremoto y maremoto de 2010; que se hubiese modificado el grupo familiar identificado en la ficha como consecuencia de haber sido localizado en una aldea de emergencia, y que su puntaje se haya incrementado debido a un reencuestaje posterior al 27 de febrero de 2010. Finalmente, del total de familias en cuestión (3.745 tenían FPS antes y después del terremoto), 1.031 familias cumplían con los requisitos señalados, por lo que 310 se congelaron en el primer proceso y 721 a partir del segundo proceso¹²⁰.

Además, señala el oficio, a octubre de 2011 habían sido erradicadas 197 familias del total de familias viviendo en aldeas de emergencia.

5.3 Derecho a la vivienda

El objetivo del Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda consiste en dar solución definitiva a las familias damnificadas y reconstruir ciudades, pueblos y caletas mediante el uso del mecanismo de subsidios actualmente existente para focalizar y asignar los recursos. En tal sentido, el Programa ha planteado

¹¹⁵ Representante de Curanilahue (nota 100), p. 20.

¹¹⁶ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 33.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 32.

¹¹⁸ Reunión en Tirúa con grupo de damnificados (nota 105).

¹¹⁹ Ministerio de Planificación (nota 6), p. 5.

¹²⁰ Ministerio de Planificación (nota 6), pp. 5-6.

beneficiar a 195.950 familias en el periodo 2010-2011¹²¹. El Minvu reitera que este Programa enfocado a soluciones definitivas de calidad y que perduren en el tiempo partió considerando un total de 370 mil viviendas, pero ya que había un porcentaje importante de viviendas privadas en las que el Estado no necesariamente tenía que intervenir, y también en función de la Casen 2006 y de otros criterios de focalización, se estableció finalmente un programa de 195.950 subsidios que correspondía más o menos al 53% del total del daño estimado¹²². La meta para 2010 fue de 90 mil subsidios asignados y el Ministerio estimaba que la entrega de subsidios a ese ritmo era “suficiente como para cumplir con lo prometido a fines de 2011”, es decir, un total de 195.950 subsidios¹²³.

En agosto de 2010, bajo el título “Chile Unido Reconstruye Mejor”, apareció la edición revisada del Plan de Reconstrucción cuya cuarta edición data de enero de 2011. Según este documento, la cantidad de subsidios de reconstrucción o reparación contemplada aumentó a 220.000. De estos, más de 75.000 mil corresponden a reconstrucción en sitio propio, “esto es, en la misma localidad y terreno donde esas familias damnificadas vivían antes de la catástrofe”. De acuerdo a proyecciones del Plan, se estableció como objetivo “entregar 100.000 subsidios de reconstrucción al término del año 2010 y la totalidad del resto de los subsidios para el año 2011”¹²⁴, completando así los 220.000 subsidios entregados a fines de diciembre de este año.

Las soluciones definitivas que contempla el Plan son: a) en los casos de Viviendas Serviu severamente dañadas o destruidas, construcción de vivienda nueva en el mismo sitio o en sitio nuevo, dependiendo de la densidad poblacional del conjunto; b) en los casos de familias en condición de vulnerabilidad social sin vivienda, construcción de vivienda nueva en terrenos nuevos; c) en los casos de ciudades y pueblos costeros afectados por el tsunami, actualización del plan regulador, proyecto urbanístico de la ciudad y entrega de vivienda en el sitio de la propiedad; d) en los casos de viviendas mayoritariamente de adobe, severamente dañadas o destruidas, construcción de vivienda nueva en el sitio de la propiedad afectada; e) en los casos de viviendas en zonas de interés patrimonial, reconstrucción o restauración de acuerdo a la arquitectura original y renovación urbana; f) en los casos de familias con capacidad de endeudamiento cuyas viviendas hayan sido afectadas por el terremoto, entrega de un subsidio que les permita ser sujetos de créditos bancarios, y g) en los casos de viviendas de familias que hayan sufrido daños menores y reparables, dotación de asistencia técnica y entrega de un bono de reparación para la autoconstrucción.

El Plan indica que los ejecutivos de proyectos que lideran los trabajos del Ministerio en los campamentos de damnificados tienen “como primer objetivo dar solución definitiva, antes del invierno del 2012, a cada una de las familias que componen la aldea”, para lo cual, junto a su equipo y los dirigentes sociales

¹²¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (nota 3).

¹²² Pablo Ivelic, Asesor del Minvu. Comisión Investigadora. Sesión 3ª, 17 de agosto de 2010.

¹²³ Francisco Irarrázaval (nota 91), p. 15.

¹²⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (nota 21), p. 41.

“deberá preocuparse de ordenar la demanda de soluciones habitacionales de cada familia, junto con asegurar que la opción que tomen estas se curse exitosamente”. En cuanto a reconstrucción del borde costero, el Plan considera la pronta reconstrucción de viviendas e infraestructura, potenciar su desarrollo y mejorar la calidad de vida más allá de la emergencia.

Por último, se contemplan “Planes Maestros de Reconstrucción en localidades Interiores (PRE/PRU)” que orientarán la asignación de subsidios de reconstrucción y reparación, priorización de obras y proyectos de reconstrucción, optimizando recursos, estableciendo criterios de inversión a largo plazo y la planificación de esas ciudades, y “Planes Maestros de Reconstrucción Estratégica” destinados a ciudades interiores que requieren integración y coordinación de proyectos interministeriales (bordes fluviales, Aguas Lluvia, Sanitaria, Vialidad y Transporte, Parques, Equipamiento, etc.). En total, se consideran 110 localidades.

Mecanismos utilizados

El Gobierno optó por no generar mecanismos especiales para la asignación de subsidios y la reconstrucción de viviendas sino que decidió aplicar a las personas damnificadas el subsidio de vivienda regular que había sido creado para construir poblaciones a gran escala.

En la etapa de emergencia se inició el proceso de inscripción de damnificados previa constatación de los daños sufridos por las viviendas, en la perspectiva de postular a subsidios habitacionales, en un registro que alcanzó a 286.000 familias inscritas al 27 de agosto de 2010. Estos inscritos no necesariamente son postulantes hábiles y eventuales asignatarios de subsidios, sino personas que revisten la calidad de damnificados. Tras la inscripción se realizó el proceso de determinación de quienes no presentaron los antecedentes correctos o no cumplían los requisitos, y de existencia de información duplicada. De los 286 mil inscritos unos 220 mil serían hábiles¹²⁵.

A continuación comienza el proceso de postulación y asignación de subsidios; según autoridades del Minvu, en lugar de crear nuevos subsidios la opción del Ministerio “fue innovar dentro de los programas existentes (...) generando transformaciones en los procesos, exigencias y tiempos, con la finalidad de agilizar las postulaciones e inicios de obra (...) reduciendo los tiempos de tramitación y asignación de subsidios de 18 a 3 meses”, bajando así el número de trámites de 180 a 19, y agilizando el saneamiento de títulos de propiedad y la tramitación de permisos de edificación y certificaciones para la recepción¹²⁶. El Ministerio también innovó “en materia de subsidios especiales para la reconstrucción, con instrumentos como el Subsidio de Densificación y Recuperación de Cascos Históricos para las principales ciudades del Maule, Biobío y O’Higgins; subsidios extraordinarios para la reconstrucción de viviendas de carácter patrimonial, subsidios extraordinarios para viviendas <tsunami-

¹²⁵ Pablo Ivelic (nota 122).

¹²⁶ Pablo Allard (nota 63).

resilientes> ubicadas en zonas de riesgo mitigado, así como una serie de variaciones a los instrumentos para facilitar la reconstrucción en sitio residente, evitando de esta manera el desarraigo de las más de 23 mil localidades afectadas¹²⁷. A lo cual se agrega el Subsidio Portable para Damnificados con sitio, “que da libertad de elegir, terminando con la restricción de que el propietario sólo puede construir en un sitio de su propiedad”, y también el Subsidio de autoconstrucción asistida, especial para zonas rurales¹²⁸, innovaciones que fueron refrendadas por el Ministro de Vivienda¹²⁹.

Se ha establecido que el tiempo entre la postulación y la asignación del subsidio es indeterminado; la asignación del subsidio implica un documento y publicación en el Diario Oficial. Con posterioridad a dicha asignación comienza un proceso de trámites en que interactúan las EGIS (Entidad de Gestión Inmobiliaria Social), los beneficiarios y los prestadores de asistencia técnica, en el caso de reparaciones. Es en esta etapa que, de acuerdo al Gobierno, operan diversas modalidades de decisión del tipo de vivienda que se construirá. Por ejemplo, en caso de reconstrucción en sitio propio con un proyecto tipo, se informa que “la comunidad se organiza y vota por el tipo de vivienda que más se ajuste a sus necesidades”¹³⁰. Luego deben ajustarse los presupuestos y firmar los documentos, a partir de lo cual comienza la construcción de la obra. El tiempo entre la asignación del subsidio y el comienzo de la construcción también es indeterminado.

Autoridades del Minvu explican que “la industria de la construcción de vivienda subsidiada en Chile se había especializado en el desarrollo de proyectos de conjuntos habitacionales masivos en la periferia de las ciudades, donde el negocio inmobiliario internalizaba el valor del suelo y las economías de escala propias de construir en una sola localidad”, y que “este modelo no es viable para la reconstrucción de (...) 70 mil viviendas donde el propietario del suelo es el propio damnificado, y donde las complejidades de acceso y volumen de la demanda hacen difícil la operación de constructoras tradicionales”. De modo que “el Plan de Reconstrucción del MINVU se ha presentado como un plan abierto a ajustes e innovaciones que permitan salvar las dificultades que se manifiesten en el camino, así como acelerar el proceso en toda instancia que sea posible, resguardando el marco legal e institucional vigente”¹³¹.

Regularización de títulos

La meta del Gobierno consistente en regularizar hasta 18 mil títulos para poder construir casas de damnificados en terrenos propios, experimentó un avance por

¹²⁷ Pablo Allard (nota 63).

¹²⁸ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2012). *REPORTE DE CUMPLIMIENTO DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL TERREMOTO DEL 27 DE FEBRERO DE 2010*. Recuperado el 13 de julio de 2012, de http://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/files/Reporte_Cumplimiento_Reconstruccion_Enero_2012.pdf

¹²⁹ Rodrigo Pérez, “Nueva etapa de Reconstrucción y desafíos del Minvu”. *El Mercurio*, 8 de agosto de 2011, A p. 2.

¹³⁰ Pablo Allard (nota 63).

¹³¹ Pablo Allard (nota 63).

cuanto a agosto de 2011 se habían “captado 12.100 casos, de los cuales 10.100 están en tramitación, de una sobreestimación original de 18 mil”. Según el Gobierno, las modificaciones a la Ley N° 2.695 permitieron a quienes no tenían sus certificados de propiedad en regla regularizar su situación, acortando el plazo de la tramitación¹³² y agilizar el saneamiento de títulos¹³³ .

En septiembre de 2011, el Ministerio de Bienes Nacionales, mediante oficio dirigido al INDH aludiendo al Programa de Regularización de Títulos de Dominio en Propiedad Particular (RPI - express), informó pormenorizadamente sobre “los poseedores materiales de un bien raíz que han sido beneficiados por la aplicación de un procedimiento destinado a reconocerles ágilmente la calidad de poseedores regulares para adquirir el dominio del inmueble”, sosteniendo que el “total de casos captados” alcanza los 15.013 y que “en efectiva tramitación” se encuentran otros 12.451 “debido a que existen por parte de los usuarios incumplimientos de los requisitos mínimos para acogerlos a tramitación (...)”¹³⁴.

Avances en la reconstrucción de viviendas

En agosto de 2011 el Presidente de la República declaró: “reconozco que ha habido un retraso en el tema de la vivienda”¹³⁵. Días más tarde, el Gobierno indicaba a través de Minsegespres como principales dificultades “(...) la lentitud en la reconstrucción de viviendas rurales debido a la extensión y dispersión de éstas, y aquellas en zonas patrimoniales, demorando la erradicación de aldeas”. Fue en respuesta a estas dificultades que “se lanzó un paquete de cuatro medidas extraordinarias” a las que se ha hecho referencia¹³⁶. Minsegespres aseveró que “el tiempo promedio transcurrido entre que se asigna un subsidio y se inicia la obra ha aumentado desde tres meses a siete meses si se compara la situación en febrero y julio de este año, lo que se debe a la creciente complejidad de las obras asignadas a través del tiempo y la saturación de la industria”. Y precisó: “los subsidios de construcción en nuevos terrenos (CNT) se han destacado por la eficiencia en su inicio de construcción -de los 16.956 subsidios asignados a diciembre de 2010 (siete meses atrás) se han iniciado 17.328 obras a julio de 2011, un 102%-, mientras que los retrasos están dados principalmente en el programa de construcción de sitio propio (CSP), con un 59% de los proyectos iniciados considerando una asignación a diciembre de 2010 de 19.219 subsidios”¹³⁷.

Para conocer en general el nivel de cumplimiento de las metas asignadas por el Presidente de la República al Minvu, hay que tener presente que esas metas contemplan el 100% de los subsidios entregados a diciembre de 2011; el 100% de los campamentos denominados aldeas con solución definitiva construidas o en

¹³² Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 128), p. 11.

¹³³ Pablo Allard (nota 63)

¹³⁴ Ministerio de Bienes Nacionales. Oficio 709, de 30 de septiembre de 2011, p. 1.

¹³⁵ El Mercurio. (2011, 21 de agosto). Presidente Sebastián Piñera: Muchos políticos han caído en la tentación del populismo y la irresponsabilidad. Sección Reportajes.

¹³⁶ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Resumen, Op. Cit., p. 2.

¹³⁷ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 128), p. 27.

franco estado de avance a junio de 2012, y el 90% de soluciones habitacionales construidas a febrero de 2013¹³⁸.

Tales metas deben relacionarse con las dimensiones de las necesidades: más de 286.000 familias damnificadas de las cuales cerca de 137.000 quedaron con sus viviendas inhabitables y 149.000 con sus viviendas recuperables; 80.000 familias recibieron una mediagua, de las cuales 4.350 fueron ubicadas en campamentos denominados aldeas que totalizan alrededor de 110¹³⁹, cantidad que se eleva a 5.000 familias y 106 aldeas¹⁴⁰, aunque otras vocerías de Gobierno insisten en cuatro mil doscientas familias¹⁴¹, o en 4.500¹⁴². A ello hay que sumar “9 mil familias (damnificadas) en condominios sociales (...) en los que se debe hacer reparaciones parciales, reparaciones totales o demoliciones (...) más la gente que está en los barrios deteriorados”¹⁴³.

Considerando que la medida determinante del avance de la reconstrucción en materia de vivienda es, sucesivamente, cantidad de subsidios entregados, soluciones habitacionales en construcción y soluciones habitacionales entregadas, es pertinente repasar la siguiente información gubernamental: a agosto de 2010 se habían asignado más de 30.000 subsidios de reconstrucción¹⁴⁴, aumentando dicha cantidad a 70.753 al 30 de octubre de 2010. De estos, más del 60% correspondía a subsidios de reparación; luego se informó que esta cifra fue sobrepasada en más de un 20% al haberse asignado 124.081 subsidios. Al 30 de junio de 2011 se habían asignado 158.583 subsidios de los cuales 88 mil corresponden a subsidios de reparación de viviendas, 55 mil a subsidios de construcción de viviendas nuevas y cerca de 15 mil a compra de vivienda usada¹⁴⁵. A agosto de 2011 Segpres informó que se habían asignado 164 mil subsidios, precisando que 90 mil corresponden a reparaciones, 58 mil a construcción y 15 mil a adquisiciones¹⁴⁶.

Dado que la asignación de un subsidio no implica el inicio de un proyecto habitacional y menos aún la entrega de la solución, la misma fuente gubernamental señala que al 30 de junio de 2011 se habían iniciado 102.897 proyectos habitacionales de los cuales 64 mil corresponden a reparaciones, 25 mil a construcciones de viviendas y 14 mil a adquisiciones; y que se han entregado 50.241 soluciones habitacionales, de las cuales 1.501 corresponden a viviendas entregadas, 47 mil a reparaciones y 1.740 a viviendas nuevas construidas¹⁴⁷. A fines de agosto de 2011 se informaba de 54 mil soluciones habitacionales entregadas, correspondiendo 51 mil a reparaciones, casi 3 mil a construcción y mil

¹³⁸ Pablo Allard (nota 63)

¹³⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (nota 21), pp. 40-43.

¹⁴⁰ Francisco Irarrázaval (nota 91), p. 17.

¹⁴¹ *El Mercurio*, “Las Metas de Felipe Kast en 2011”, 13 de agosto de 2011, C. p. 23.

¹⁴² Pablo Allard (nota 63)

¹⁴³ Francisco Irarrázaval (nota 91), p. 15.

¹⁴⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (nota 21), p. 40.

¹⁴⁵ Pablo Allard (nota 63)

¹⁴⁶ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Resúmen, Op. Cit., p. 3.

¹⁴⁷ Pablo Allard (nota 63)

a adquisiciones¹⁴⁸. Según la Cuenta Anual 2011 del Minvu, en su sitio web, a octubre de 2011 se habían asignado 180.131 subsidios, existiendo 125.530 inicios de obra y 57.782 obras de reparación entregadas, de un total de 65.168 obras terminadas. Respecto a las aldeas o campamentos, a noviembre de 2011 había 95 aldeas y 3.540 familias viviendo en ellas. En agosto de 2010 eran 107 las aldeas habitadas por 4.395 familias damnificadas, de un total de 220.000 familias damnificadas (consideradas para los subsidios), que corresponderían a 880.000 personas.

En cuanto al cumplimiento de la meta señalada por el Presidente de “llegar a un 90% de avance de la reconstrucción a febrero de 2013”, y completarla en 2014¹⁴⁹, la misma constituye un desafío no menor. Al proponer la autoridad “reducir el tiempo entre la entrega del subsidio y la vivienda de 2,5 años -como ha sido históricamente en el Ministerio- a un año y medio”¹⁵⁰, no se informa de qué modo la reconstrucción podría culminar en esos plazos.

Respecto a la situación en la Región Metropolitana, en noviembre de 2011 el SERVIU Metropolitano informó al INDH que 20.073 subsidios habían sido asignados por comuna para viviendas reparables. Por su parte, las viviendas reconstruidas a esa fecha en sitio propio eran 450, y en sitio nuevo, 1700.

En esta misma región, el total de viviendas dañadas de familias consideradas “damnificados hábiles” (que pueden optar a subsidio, es decir, están inscritas en el Registro de Damnificados, cuentan con Certificado de Daños, y la propiedad es la única propiedad habitable, no tienen dos), es de 32.610 viviendas que resultaron destruidas o dañadas seriamente, de las cuales 24.664 son reparables y 5.946 inhabitables. En cuanto a arrendatarios o allegados, 2.969 viviendas quedaron inhabitables¹⁵¹.

En relación con lo obrado por el Gobierno en materia de reconstrucción de vivienda, los estudios y documentos con cierto grado de sistematicidad producidos por organizaciones no gubernamentales o académicas concentran las menciones críticas a las acciones gubernamentales en cuatro ámbitos:

- i) la lentitud del proceso de reconstrucción,
- ii) la carencia de información o precariedad de la misma,
- iii) la incertidumbre respecto a la vivienda definitiva y su calidad, y
- iv) la percepción de discriminación.

El Director del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile manifiesta que “hasta hoy es difícil cuantificar el volumen de soluciones habitacionales, lo cual se debe a que el Gobierno usó los instrumentos tradicionales de medición, es decir, la misma base de datos del

¹⁴⁸ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Resumen, Op. Cit., pp. 2-3.

¹⁴⁹ Rodrigo Pérez (nota 129), p. 2.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ SERVIU Metropolitano, Oficio N° 9094 de 28 de noviembre de 2011.

MINVU, lo que hace difícil distinguir entre damnificados y no damnificados”. Agrega que “no hay un control independiente de esta información y es difícil distinguir entre subsidios asignados y ejecutados, siendo más numerosos los de reparación”. Explica luego que “la información de la página del Ministerio misma indica que son muy pocas las viviendas construidas (...) se habla de cerca del 68% de avance, pero se refiere solo a subsidios, sin distinguir los de reparación de los de construcción, ni señalar cuántos se han ejecutado y cuántas viviendas han sido terminadas”¹⁵².

El informe del Movimiento Nacional para la Reconstrucción Justa de septiembre de 2011 presentado a la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada, señala que “220 mil familias fueron elegidas para recibir un subsidio de vivienda del Estado (59% del total de viviendas dañadas), dejando a 65.500 familias damnificadas sin poder optar a un subsidio de reconstrucción o reparación”¹⁵³. Según un actor público, “el certificado de inhabitabilidad se asoció a un registro de damnificados que manejaba directamente el Ministerio de la Vivienda y (...) hay damnificados que no se inscribieron en el registro, que tienen certificado de inhabitabilidad y no han podido recibir los beneficios”¹⁵⁴. Al respecto, señalaron otros informantes en octubre de 2011, “también hay damnificados que aún no reciben el certificado de inhabitabilidad”¹⁵⁵.

El informe citado agrega que “el actual modelo de reconstrucción se distingue por la ausencia de un plan (...) a largo plazo, multisectorial y descentralizado, que contemple financiamientos específicos y una institucionalidad a través de la cual este se implemente. En la práctica, (...) se ha traducido (...) en la ausencia del Estado en el proceso de reconstrucción, la centralidad del rol de los privados en el diseño e implementación de las soluciones y, al mismo tiempo, la ausencia de la participación ciudadana en la definición de las respuestas” (...) produciéndose “un considerable atraso en el proceso de reconstrucción”¹⁵⁶. A esta situación se suma que “muchas familias o personas damnificadas no pueden optar a apoyo estatal (...) por no ser sujetos hábiles de subsidio. La acreditación de la calidad de damnificados se consigue a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social (FPS) por parte del municipio local. Este proceso, que a simple vista puede parecer sencillo, ha significado en la práctica que muchas familias hayan quedado fuera del registro de damnificados y, por lo tanto, fuera de cualquier ayuda estatal (...) los municipios no fueron capaces de abordar esta tarea puesto que no contaban con los recursos humanos necesarios (...) esta ficha, que se aplica en tiempos normales para medir la vulnerabilidad familiar, no dio cuenta de la realidad (...) su evaluación no refleja (...) la situación post terremoto”¹⁵⁷.

¹⁵² Jorge Larenas (nota 41).

¹⁵³ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (nota 48), p. 7.

¹⁵⁴ Mario González Acuña, abogado del equipo de reconstrucción de la Municipalidad de Tomé. Entrevista. Concepción 26 de octubre de 2010.

¹⁵⁵ E. A., de la Red Construyamos, y E. C. V. G., dirigente de la Agrupación de Mujeres Amulén, Entrevista. Concepción, 27 de octubre de 2011.

¹⁵⁶ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (nota 48), p. 11.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 16.

El mismo documento considera que “no es la necesidad de los damnificados la que define el tipo y la forma de gestión de los subsidios, sino la oferta del mercado inmobiliario, lo que ha significado que muchas familias (damnificados “residentes”) se vean obligadas a abandonar los barrios en los que han habitado desde hace décadas, puesto que las inmobiliarias no tienen propuestas para ellas en esos barrios, debido al alto precio del suelo, junto con el ulterior interés (...) de realizar proyectos inmobiliarios para otros sectores que puedan pagar esos costos. El futuro para estas familias (...) es abandonar los barrios y trasladarse a la periferia de la ciudad, en espacios segregados”¹⁵⁸. Sobre esto, un entrevistado pone el ejemplo de Dichato, afirmando que “se está invirtiendo en infraestructura de lujo en el borde costero y a la gente se le desplazará a los cerros”¹⁵⁹.

Lo dicho se refiere a los denominados damnificados “residentes”. Según el informe de la Red Construyamos, de agosto de 2011, que fuera presentado a la Relatora Especial de NU, “debido a la expresión pública de los campamentos” la situación de los damnificados residentes “ha quedado en la penumbra”. Estos últimos “deben encontrar algún familiar que les acoja (...) o también (...) se autoconstruyen <una pequeña rancha>, para esperar el proceso de ejecución de sus viviendas (...) situación que se reproduce en modalidad rural o urbana, con personas de tercera edad, con mujeres jefas de hogar”¹⁶⁰. En Tirúa, un entrevistado de la ONG Agenda local 21 señala que incluso “damnificados residentes han recibido subsidios para la compra de una casa usada, pero no hay casas y no se quieren ir; y hay otros con subsidio de reconstrucción, pero no hay terrenos para construir las nuevas casas, porque los terrenos están en zonas amarillas y rojas”¹⁶¹.

En Talca, ciudad emblemática por la cantidad de damnificados “residentes” en el centro de la ciudad, donde casi no hay aldeas, con 8.000 damnificados de los cuales 5.400 califican para recibir subsidio habitacional, al 31 de agosto de 2011, según representantes de la ONG Sur Maule, “el porcentaje de viviendas construidas es del 5.5%, los subsidios asignados han sido muy pocos y son muchos más los subsidios de reparación que los de reconstrucción (...) hay familias damnificadas que viven de allegadas en viviendas con subsidio de reparación, son a lo menos 150 que no han sido considerados hábiles para subsidios (...) Hay aglomeración de familias residentes que habitan viviendas de emergencia que se encuentran absolutamente desprotegidas (...) se han organizado, pero no han contado con el apoyo del Serviu (...) La gente más pobre que vivía en la ciudad y que quedó damnificada, un 40%, está expuesta a ser expulsada de la ciudad, puesto que solo tienen oferta en la periferia. Hacia la periferia de la ciudad, anillo segregado, confluyen los pobres de la ciudad y del campo. El subsidio de densificación no sirve para evitar este éxodo y (...) la idea

¹⁵⁸ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (nota 48), p. 17.

¹⁵⁹ Jorge Larenas (nota 41).

¹⁶⁰ Red Construyamos (nota 66), p. 21.

¹⁶¹ Gustavo López Martínez, ONG Agenda local 21 (trabaja por la reconstrucción en Tirúa, Dichato, Coelemu y Pichilemu, y en la Villa Olímpica de Santiago). Entrevista, Tirúa 24 de octubre de 2011.

que se tiene es que esa densificación no se dé con la gente pobre sino con gente de más recursos”¹⁶².

Dirigentes del Mercado de Talca, damnificados residentes entrevistados en octubre de 2011, indicaron que unas cincuenta familias tuyas quedaron sin casa y viven actualmente como allegados: “No hemos recibido subsidios... no tenemos solución habitacional”¹⁶³. Por su parte, en la misma fecha un dirigente del Barrio Norte de la misma ciudad contó que los siete comités del barrio agrupan a 250 familias, las que “se encuentran allegadas o arrendando una habitación, siendo muy pocas las mediaguas que se les han asignado”. Y dijo: “el que habla vive en carpa (...) no hay un programa de reconstrucción de vivienda, en el casco histórico la gente está acostumbrada a vivir en casas, la gente quiere quedarse en el barrio, pero no se nos entregan subsidios (...) la solución era llevarnos a la periferia, porque se dice que la construcción en el centro es muy cara (...)”¹⁶⁴.

i) Lentitud del proceso de reconstrucción

En octubre de 2010, un grupo de organizaciones de damnificados denunciaron que aún existían acciones gubernamentales propias de la etapa de emergencia que se encontraban pendientes, señalando que faltaba entregar mediaguas debido a lo cual algunas familias continuaban viviendo en carpas. Asimismo, indicaron que de los 8.000 propietarios de viviendas destruidas en Talca, ninguno había recibido aún subsidios¹⁶⁵.

En enero de 2011, las quejas sobre la lentitud del proceso continuaban; según el Alcalde de Tomé, de las más de 1.900 familias instaladas en viviendas de emergencia, 538 habían recibido el bono para mejoramiento de las mismas; de 2.135 postulaciones a subsidios se habían atendido alrededor de 1.334, y se encontraban terminadas 70 viviendas y aprobados 210 proyectos, a la espera de iniciar las obras¹⁶⁶. En la misma fecha, el Alcalde de Talcahuano informaba que de

¹⁶² Stefano Micheletti (nota 45).

¹⁶³ L. E., Presidenta Sindicato de Comerciantes Independientes del Mercado Central N° 1; P. M., Secretaria; M. A. M., Directora; M. V., Vicepresidente. Entrevista, Talca 31 de octubre de 2011.

¹⁶⁴ J. L. G. (nota 81).

¹⁶⁵ Primer Encuentro Nacional de Damnificados. Conclusiones. 3 de octubre de 2010. Organizaciones convocantes: Amnistía Internacional, Asamblea de Vecinos de Villa Olímpica, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales (ACCION A.G), Asociación de Organizaciones de Ferias Libres, Persas y Afines ASOF A.G, Cabildo Talca con tod@s, Barrio Yungay, Campaña Ciudadanía Bicentenario, Centro de Bicultura, Centro Cultural Barrio Ñuñoa, Ciudad Viva, Coalición Internacional del Hábitat HIC, Defendemos la Ciudad, Escuela Fermín Vivaceta, FECH, Fundación para la Superación de la Pobreza, Fundación Trabajo en la Calle, Grupo Psicología por Ñuñoa PSI, Hábitat para la Humanidad Chile, Instituto de la Vivienda INVI de la Universidad de Chile, JUNDEP, Movimiento de Pobladores en Lucha MPL, Observatorio de la Reconstrucción ((OR)) de la Universidad de Chile, OOO Estudio, ONG FACTORIA, Portal Adulto Mayor, Red Hábitat Popular Chile, Red Observatorio de Vivienda y Ciudad, Servicio Latinoamericano, Africano y Asiático de Vivienda Popular SELAVIP, Solución Nuevo Barrio, Solución Nuevo Chile, SUR Corporación, Dirección de Extensión de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Terram, Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores.

¹⁶⁶ Eduardo Aguilera, Alcalde de la comuna de Tomé. Comisión Investigadora. Sesión 16ª, 4 de enero de 2011.

3.572 viviendas que postulaban al subsidio de reparación, 2.127 contaban con un proyecto de reparación aprobado, a lo cual debía seguir la aprobación de los presupuestos y el contacto con las empresas constructoras que realizan las obras, y que el Minvu tenía asignación -es decir, reserva de fondos- para 1.155 subsidios. El Alcalde agregó que las familias de un gran número de viviendas que debían ser objeto de reparación no podían acceder al subsidio porque el monto de las 50 UF no cubre los daños, o porque el Serviú no cataloga a dichas viviendas como objeto del programa. La misma situación ocurre respecto a viviendas que deben ser reconstruidas en “sitio residente” principalmente en los cerros debido a que la reparación de muros de contención, de movimientos de tierras y saneamiento no son cubiertos por los montos del subsidio¹⁶⁷.

En abril de 2011, un representante de damnificados de Dichato manifestó a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que “a un año y medio del terremoto vemos que recién se están haciendo los levantamientos de tierra para reconstruir las viviendas en Miramar y El Sauce”¹⁶⁸. A su vez, un representante de 800 familias en “sitios residentes”, la gran mayoría de las cuales requiere relocalizarse, manifestó también a la Comisión Investigadora, en la misma fecha, que la lentitud del proceso los afecta en mayor medida que a los habitantes de las aldeas: “cada vez que vamos al Serviú (...) les decimos: <Nosotros somos de sitios residentes y hoy en día no tenemos sitio y tenemos que ingresar al proyecto de reconstrucción>. Nos responden: <Ah, pero tal persona va a trabajar con ustedes>. Pero, cuando vamos a buscar a la persona, ésta nos dice que es tal o cual organismo el que lo hará”¹⁶⁹.

Un representante de comunidades de Talcahuano mencionó una aldea compuesta por 196 familias cuyas casas serían demolidas, lo que no había ocurrido hasta mayo de 2011, fecha en que concurrió a la Comisión Investigadora. El terreno en que se construirán sus futuras viviendas aún se encontraba “en vías de compra”, y “según mis cálculos, el tiempo que vamos a permanecer viviendo en la aldea será, por lo menos, de tres inviernos más, considerando el hecho de que las instalaciones (...) todavía tienen que demolerse, se tiene que comprar el terreno y llamar a licitación”¹⁷⁰. También relató el proceso de trámites para la construcción de viviendas de familias con subsidios: luego que el Serviú preseleccionara dos empresas constructoras que expusieron sus proyectos, los vecinos procedieron a elegir uno de ellos y posteriormente la empresa pidió al Serviú los planos de ubicación de los terrenos, pero el proceso se detuvo en este punto, de modo que a mayo de 2011, tres meses después del inicio de los trámites, la situación no había variado.

A su vez, un sacerdote a cargo de la única aldea de Tirúa, sostuvo que: “los procesos son lentísimos y burocráticos (...) de 200 casas inhabitables se han

¹⁶⁷ Gastón Saavedra, Alcalde de la comuna de Talcahuano. Comisión Investigadora. Sesión 16ª, 4 de enero de 2011.

¹⁶⁸ Representante de Dichato. Comisión Investigadora. Sesión 23ª, 5 de abril de 2011, p. 36.

¹⁶⁹ Representante de Curanilahue (nota 100), p. 17.

¹⁷⁰ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 23.

entregado 60. Los anuncios en términos de vivienda no se han cumplido y se crearon expectativas frustradas, que en un año y medio iban a tener sus casas. Las mediaguas pudieron haber sido mejor trabajadas, pensando que se requeriría más tiempo para la vivienda definitiva¹⁷¹. Los dirigentes del Mercado de Talca se quejaron de que hasta septiembre de 2011, “los cincuenta locatarios que quedaron sin casa y viven de allegados no han recibido subsidios, no tienen solución habitacional”¹⁷². Otro dirigente de Dichato afirmó: “todos, residentes y habitantes de aldeas pasarán un tercer invierno”¹⁷³. Sin embargo, la dirigente de una pequeña aldea de esa misma localidad aseguró que ahí “todas las familias tienen el subsidio asignado, las casas nuevas serán de tres dormitorios un baño con semi tina y un living comedor, y se dice que en diciembre del 2012 estarían entregadas”¹⁷⁴.

Según directivos de la ONG Sur Maule entrevistados en octubre de 2011, “para ocho mil damnificados se han entregado 1.200 mediaguas y se han construido 170 casas (...) ¿dónde están esas personas, las casi siete mil restantes?”¹⁷⁵. Damnificados de Tirúa entrevistados en el curso de este estudio manifestaron que “de 24 familias de la zona amarilla que quedamos sin casa por el tsunami, un 80% de ellas vive en mediaguas ubicadas en sitios residentes y unas pocas en las mismas casas que vivían, con mediaguas, tenemos certificados e inhabilitación de junio de 2010 (que exhiben), pero hasta ahora no hay respuesta”¹⁷⁶. “Los más perjudicados -agregaron- son los habitantes en sitios residentes que están allegados en casas de familiares”. Respecto a Dichato se repitió la denuncia: “500 damnificados en sitios residentes, allegados en casa de familiares, volvieron a su sitio con la mediagua y pese a que tienen toda su documentación al día han quedado a la cola en el proceso de asignación de subsidios”¹⁷⁷. Otros informantes se refirieron a “problemas de complejos de edificios que han sido demolidos, pero luego no ha seguido la reconstrucción (...) la gente quedó en mediaguas, como ocurrió en Villa Futuro, Chiguayante, con 1.350 familias”¹⁷⁸.

La queja de dirigentes es ratificada por la opinión de especialistas. Según Pedro Orellana, arquitecto, profesor de la Facultad de Arquitectura de la U. de Concepción, “si todavía existen las aldeas, a cuya erradicación el Gobierno ha dado prioridad, quiere decir que todavía no se entregan viviendas”¹⁷⁹. A juicio del investigador y académico José Bengoa, la lentitud del proceso se debería a la decisión gubernativa de “no innovar en los mecanismos existentes”, diseñados para necesidades en tiempos de normalidad, y aplicar el sistema tradicional de subsidio y construcción, que solo “sirve para hacer grandes poblaciones a escala y

¹⁷¹ P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

¹⁷² L. E. (nota 162).

¹⁷³ M. B. (nota 101).

¹⁷⁴ V.R.A. (nota 108).

¹⁷⁵ Stefano Micheletti (nota 46).

¹⁷⁶ Reunión en Tirúa con grupo de damnificados (nota 105).

¹⁷⁷ M. B. (nota 101).

¹⁷⁸ E. A., y E. C. V. G. (nota 154).

¹⁷⁹ Pedro Orellana, profesor de la Facultad de Arquitectura de la U. de Concepción. Entrevista 26 de octubre de 2011.

a mediano plazo”, marginando la posibilidad de autoconstrucción y un mayor involucramiento de los municipios¹⁸⁰.

El arquitecto Luis Eduardo Bresciani, ex Director de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, manifestó que “es muy difícil, al ritmo de reconstrucción, lograr terminar en 2014”¹⁸¹, mientras Alfredo Rodríguez, arquitecto y urbanista, Director Ejecutivo de Sur Profesionales, precisó que “subsidios asignados no significa subsidios materializados y menos vivienda construida”. Más aún, dijo, “el Gobierno puede otorgar cien mil, doscientos, un millón de subsidios. Ese no es el punto: el punto es la incapacidad de organizar la producción de viviendas y la reconstrucción de las ciudades, dejando estas actividades solo a las empresas inmobiliarias¹⁸². Por otro lado, se pone como ejemplo el subsidio de protección al patrimonio familiar destinado a reparar viviendas, que asciende a 55 UF, monto insuficiente para reparar los graves daños de muchas viviendas. Además, “no existen terrenos lo suficientemente baratos (...) para reconstruir casas con los montos que entrega el Gobierno (...) con poco más de UF 600 (...) solo alcanza para hacer viviendas nuevas en grandes terrenos que antes eran agrícolas, en las afueras de la ciudad”¹⁸³.

También las personas damnificadas de viviendas patrimoniales refirieron lentitud del proceso. Tras manifestar que la regularización de los títulos de dominio que estaban desactualizados se realizó oportunamente, las dirigentas del Comité de Cobquecura señalan que si bien en mayo de 2010 el Gobierno, a través del Serviu, acordó otorgarles un subsidio para reconstrucción de vivienda patrimonial que contempla una mayor cantidad de UF que el subsidio ordinario con la finalidad de resguardar el patrimonio histórico, hasta octubre de 2011 sólo tienen en su poder copia de la resolución de 14 de diciembre de 2010 que les asigna colectivamente dicho subsidio. A esta asignación colectiva no ha seguido la asignación individual. Las dirigentas señalan que “los dos inviernos hicieron que el adobe se remojará y muchas casas se destruyeron más (...) Monumentos Nacionales no llegó oportunamente a forrarlas y solo al final mandaron fonolitas, pero era tarde”¹⁸⁴.

Al respecto, el Ministro de Vivienda manifestó a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, en junio de 2011, que referente a la cuarta meta del Minvu (que las aldeas se erradiquen antes del próximo invierno de 2012, o que la solución definitiva para quienes permanezcan allí esté en un franco estado de avance), “hay un exceso de expectativas, puesto que el énfasis ha estado en la entrega de subsidios, cuestión que, por cierto, es muy importante (...) pero que desde la entrega de subsidios al inicio y al término de obras transcurre un lapso importante, situación que es bueno clarificar”. A modo de ejemplo citó “el reciente

¹⁸⁰ José Bengoa. Entrevista 1 de septiembre de 2011.

¹⁸¹ Luis Eduardo Bresciani (nota 73)

¹⁸² Alfredo Rodríguez. “Un año sin Reconstrucción”. *Sentidos Comunes*, febrero 2011.

<http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

¹⁸³ “Un año sin Reconstrucción”. *Sentidos Comunes*, febrero 2011.

<http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

¹⁸⁴ E.O. (nota 73).

tsunami y terremoto de Japón, donde se anunció que la instalación de viviendas provisorias iba a tomar tres años y la reconstrucción definitiva 10 años, lo que demuestra que ante este tipo de catástrofes los plazos son largos, de manera que lograr una reconstrucción en un período de cuatro años, sin duda, sería un gran logro para el país”¹⁸⁵.

Asimismo, el ministro informó que, a abril de 2011, “de los 146 mil subsidios que se han entregado, 82 mil corresponden a reparaciones. El resto, en las distintas categorías corresponde a reconstrucciones”. También dijo que inicialmente “había mucho de reparación y poco de solución definitiva”, pero que ese nivel se ha ido equiparando. “Tiene que terminar en 50-50, esa es la meta inicial, pues son 220 mil subsidios en total que se estimaron en un comienzo, de los cuales hay 110 mil de reparación y 110 mil de reconstrucción”¹⁸⁶. En este ministerio, señaló, “en tiempos normales, sin terremotos”, el plazo promedio de una familia desde que recibía un subsidio hasta que recibía su vivienda definitiva, era aproximadamente dos años y medio; el desafío “es acortar ese período a un año y medio, y en caso de lograrlo será posible cumplir con las metas del Presidente de la República, las que son bastante demandantes”¹⁸⁷.

En lo que respecta a regularización de títulos de propiedad de bienes raíces de personas damnificadas, hay reconocimiento de lo expedito de las diligencias. Dirigentas entrevistadas durante el trabajo en terreno señalaron que “la regularización de los títulos de dominio de las propiedades, que estaban desactualizados, se realizó oportunamente”¹⁸⁸. En otras palabras, “hay desatención del Estado a las familias damnificados y no hay apoyo y facilitación de acceso al subsidio, salvo la regulación express de títulos de Bienes Nacionales”¹⁸⁹.

ii) Carencia o precariedad de la información

Un segundo aspecto en que el proceso de reconstrucción de viviendas es objeto de crítica es la carencia o precariedad de la información entregada a comunidades y personas afectadas.

Así lo manifestaron dirigentes de damnificados ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, en abril y mayo de 2011. “El territorial (...) nos visitaba (...) pero sin ninguna solución. (...) Ni siquiera tenemos antecedentes de dónde nos van a llevar. Según se rumorea, el terreno está comprado y están trabajando, pero fuimos a ver el lugar y no se ha movido ni una rama (...) estamos en la incertidumbre máxima”¹⁹⁰. “Dicen que tienen un terreno para la gente del ex cerro La Virgen. Más no sabemos. Ni siquiera sabemos si está hecho (...) no hemos tenido ninguna respuesta. Nos pidieron papeles, pero no sabemos si van a

¹⁸⁵ Rodrigo Pérez Mackenna, Ministro de Vivienda y Urbanismo. Comisión Investigadora Sesión 30^a, 14 de junio de 2011, p. 298.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 299

¹⁸⁷ *Ibíd.*, p. 298.

¹⁸⁸ E.O. (nota 73).

¹⁸⁹ Stefano Micheletti (nota 46).

¹⁹⁰ Representante de Penco. Comisión Investigadora. Sesión 23^a, 5 de abril de 2011, p. 47.

demoler las casas ni cuándo van a construir (...) Ya llevamos nueve meses y no hemos recibido respuesta (...) la mayoría de la gente que perdimos nuestras casas teníamos sitios y hemos sabido que esos sitios los van a permutar por las casitas que nos van a dar”¹⁹¹. “Primordial es saber acerca de la demolición de nuestras casas, que todavía están igual que el día del terremoto (...) no sabemos nada acerca de la compra de ese terreno donde supuestamente nuestras viviendas se reconstruirían (...) tenemos noticias de que el terreno de la SPK está en vías de compra (...) y ya hemos vivido un año y dos meses en la aldea”¹⁹².

La investigación conjunta de la Universidad de Concepción y la Cruz Roja Chilena refirió en mayo de 2011 “problemas de información entre las instituciones públicas y privadas y entre estas instituciones y la propia comunidad”, y cita declaraciones de actores privados que sostienen la existencia de trabas en “el traspaso de información entre una institución y otra, sobre todo las del nivel central y regional”¹⁹³. Este problema “afecta directamente a las familias y dirigentes vecinales, quienes no tienen claridad respecto a los procesos necesarios para acceder a los subsidios habitacionales de reconstrucción”¹⁹⁴.

Desde ACCIÓN se señaló “carencia absoluta de información a las personas damnificadas sobre los subsidios”, y en general “dificultad de acceso a la información”, existiendo “dificultad para distinguir entre subsidios regulares y subsidios a los damnificados por el terremoto”¹⁹⁵.

En el trabajo en terreno del presente estudio fue recurrente la crítica a la carencia o insuficiencia de información: “Mucha gente quedó fuera de los beneficios por la mala información (...), lo que hemos ido aprendiendo ha sido por la ONG (...) y no por información del Gobierno”¹⁹⁶. “La información del gobierno es confusa y contradictoria”, señaló un sacerdote involucrado en el proceso de reconstrucción, lo que atribuye en parte a “cambios en el equipo de gobierno regional”¹⁹⁷. También dirigentes de damnificados atribuyeron parcialmente a estos cambios de autoridades los problemas de información¹⁹⁸. Lo mismo expone en septiembre de 2011 el informe del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa al aludir al “cambio, en siete oportunidades, de los directores del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) en la Región del Maule, durante el último año”¹⁹⁹.

“La falta de información genera la sensación de que las decisiones importantes se toman por un grupo muy reducido”, acotó un académico de la Universidad de

¹⁹¹ Representante de Cerro La Virgen, Arauco. Comisión Investigadora. Sesión 24ª, 19 de abril de 2011, p. 28.

¹⁹² Representante de Talcahuano (nota 94), p. 33.

¹⁹³ Universidad de Concepción y Cruz Roja Chilena (nota 79), p. 36.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, p. 37.

¹⁹⁵ Silvia Fernández (nota 40).

¹⁹⁶ M. T. (nota 93).

¹⁹⁷ P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

¹⁹⁸ E.O. (nota 73).

¹⁹⁹ Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (nota 48), p. 5.

Concepción²⁰⁰, mientras un dirigente de Dichato manifestó que “hay pésima información sobre quienes tienen subsidios y a quienes se asignarán nuevas viviendas”²⁰¹. “Hay confusión en la información, pues el Gobierno atribuye a programas de reconstrucción la asignación de subsidios y entregas de viviendas a gente que viene esperando desde antes del terremoto”²⁰². “La información de SERVIU es precaria y cambiante (...) la información que el MINVU entrega sobre el avance considera los subsidios asignados y no la reconstrucción”²⁰³.

iii) Incertidumbre respecto a la vivienda definitiva y su calidad

La falta de claridad acerca de cómo será la vivienda definitiva y su calidad es un tercer aspecto en que recaen muchas de las críticas, según se desprende de declaraciones de dirigentes de damnificados.

Un representante de Coronel se refiere a la erradicación de los habitantes de 23 blocks de departamentos y señala que primero se les informó que “se les entregaría una vivienda (...) de 52 metros cuadrados”, que después se redujeron a 48 metros cuadrados de construcción. Y dice: “tampoco conocemos como vecinos cuál será la dimensión del terreno de las viviendas para hacer una ampliación”²⁰⁴. Según otro dirigente, “muchos vivíamos en casas de tres pisos, pero ahora (...) nos piensan entregar una casa de sólo 53 metros cuadrados”²⁰⁵.

En el trabajo en terreno se recogieron opiniones como estas: “no hay ninguna información sobre los nuevos modelos de casas resistentes a los tsunamis, solo sucesivas informaciones contradictorias de parte del SERVIU”²⁰⁶. “Se dijo que venían varias empresas, para entregar cinco modelos de casa cada empresa, y que los damnificados elegirían la empresa y el modelo de casa. Al tiempo, era solo una empresa con tres casas, y luego una empresa con dos modelos, de los cuales uno era adecuado para un terreno y otro para el otro, de modo que ya no se podía elegir”²⁰⁷. “No participa la gente en diseño de vivienda, ni en su localización. Todos los programas de subsidios consideran que es un problema individual”²⁰⁸.

Por otro lado, sobre la calidad de las viviendas nuevas o definitivas, dice José Bengoa, los damnificados de Cobquecura que ya han recibido sus nuevas viviendas se encuentran conformes con ellas²⁰⁹. También en Dichato, donde se han presentado diseños de vivienda a damnificados con subsidio asignado, se indica que “algunos de estos se hallan contentos con el diseño, otros resignados y

²⁰⁰ Pedro Orellana (nota 178).

²⁰¹ M. B. (nota 101).

²⁰² E. A. y E. C. V. G. (nota 154).

²⁰³ Stefano Micheletti (nota 46).

²⁰⁴ Representante de Coronel (nota 95), p. 12.

²⁰⁵ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 32.

²⁰⁶ R. H. y G.L.M. (nota 86).

²⁰⁷ L.A. (nota 70).

²⁰⁸ Stefano Micheletti (nota 46).

²⁰⁹ José Bengoa (nota 179).

otros descontentos, pero todos agregan que se sienten informados más que consultados”²¹⁰.

A continuación se reproduce parte de la exposición de un representante de los damnificados de Penco a la Comisión Investigadora en abril de 2011: “La Constructora Andes se adjudicó la edificación de 100 viviendas. (...) Dieron a elegir en ese minuto a los damnificados cuatro tipos de vivienda (...): la tipo A, de 48,57 metros cuadrados; la tipo B, de 48,28; la tipo C, de 48,64 y la tipo D (...) de 45,25 metros cuadrados (...). Se decía que la gente afectada iba a tener derecho a elegir el tipo de vivienda (...). En noviembre de 2010, los vecinos eligieron en conjunto (...) el tipo de vivienda (...). Se pusieron de acuerdo y todos eligieron la tipo C. El 2 de diciembre de 2010 los volvieron a citar y se firmó el contrato por la vivienda tipo C. Después de haber firmado todos (...) el mismo día 2 de diciembre se les informó que a varias de las familias se les había cambiado el tipo de vivienda por la tipo D, porque, supuestamente, no cabía la tipo C en el terreno, en circunstancias de que sí cabe (...) le dijeron que los contratos ya venían listos y los habían cambiado (...) después que firmaron les avisaron que a tales y cuales personas se les había cambiado su tipo de vivienda (...) era un contrato de más o menos 15 a 20 hojas que no dejaron leer y tampoco entregaron copia de él a los afectados (...). La vivienda tipo C, que ellos habían elegido (...) contempla 3 dormitorios, living comedor, cocina y baño; 48,64 metros cuadrados. La vivienda tipo D a la que los cambiaron (...) sin tener derecho al pataleo, corresponde a 45,25 metros cuadrados (...) consta de dos dormitorios, living comedor, cocina y baño (...) en enero se inició la construcción (...) ¿cómo ingresamos los muebles si la entrada tiene 78 centímetros de ancho? Un sillón no cabe. Para entrar las camas de 2 plazas (...) no sé cómo meterlas (...) ¿por qué se construyó bajo el nivel de la vivienda original y de las aledañas? Ésta es una casa que está en medio de dos que no cupieron (...) está en un hoyo. En invierno, esta calle es la que más se inunda (...) Va a empezar a llegar el agua de los terrenos que están al lado (...) y toda el agua se irá al hoyo que construyeron al medio (...) ¿Cómo salgo al patio si el ancho de la salida al mismo es de 80 centímetros, si tengo un lavadero que mide 45 centímetros y atrás tengo un calefón? (...) cómo instalo una puerta en mi dormitorio matrimonial (...) curiosamente, el dormitorio matrimonial es el único que no tiene puerta. ¿Cómo se instala una puerta si arriba el marco de la puerta mide 78 centímetros y abajo mide 71 centímetros? (...) Los entes fiscalizadores (...) jamás han ido a fiscalizar la empresa (...) lo hemos solicitado al municipio y al Serviu, pero nunca han querido ir a verificar”²¹¹.

iv) Percepción de discriminación

Son numerosas las opiniones críticas de dirigentes que señalan discriminación en la ayuda gubernamental en beneficio de los campamentos o “aldeas” y en perjuicio de la población damnificada en “sitios residentes”. Y no solo en cuanto a provisión de elementos como agua potable y servicios sanitarios, sino también en las prioridades para la atención de la reconstrucción de la vivienda, como se observa

²¹⁰ Sebastián González (nota 69).

²¹¹ Representante de Penco (nota 189), p. 58.

en estos testimonios a la Comisión Investigadora: “La población, la comunidad se ha dividido, porque todo el aporte, todo el apoyo, llega a las aldeas, y la gente que está en los sitios residentes queda ignorada”²¹². “Las personas que viven en sitios residentes (...) tuvimos una reunión con el alcalde y le pedimos que nos tratara a todos como damnificados, que no hiciera diferencias (...) Es muy discriminatorio decir aldea en vez de damnificados (...) Hay una discriminación muy grande con quienes vivimos en los sitios residentes. Todos dicen que vienen a la aldea. La mayoría de la gente perdió absolutamente todo y están viviendo en los sitios residentes (...) Se les dio la opción de que estuvieran en un sitio residente porque no iban a tener agua ni nada en la aldea, pero resulta que hoy la aldea tiene de todo y los sitios residentes no tienen nada”²¹³. “Nosotros en Santa Clara, en donde actualmente hay 250 mediaguas instaladas en sitios residentes (...) no llega ningún tipo de ayuda”²¹⁴.

El mismo planteamiento se escuchó en el trabajo en terreno: “los damnificados que no están en aldeas no tienen electricidad y pueden tener mayores problemas de abastecimiento de agua. Casi toda la ayuda social va a los campamentos”²¹⁵. “En vivienda, el Gobierno ha tenido una gran flexibilidad con las familias de los campamentos y no con la mayoría, que están en sitios residentes (...). En las mismas condiciones, se ha otorgado subsidio a los de las aldeas y no a los de los sitios residentes”²¹⁶. “En la aldea (...) se han adjudicado 210 subsidios. Todo se ha enfocado en la aldea (...) hay discriminación con los allegados, los damnificados en sitios residentes. Hay gran temor de que cuando se resuelva el problema (de la aldea), el Gobierno diga, se acabó todo”²¹⁷. “Las aldeas no son más de un 1% de los damnificados, los han atendido, mal, pero ha habido un apoyo a ellos. En el Maule, son menos de 400 las familias de aldeas pero hay también aglomeración de familias en viviendas de emergencia que no reciben atención, especialmente los residentes, que están absolutamente desprotegidos (...) con los mismos programas públicos del pre terremoto”²¹⁸. “En Dichato (...) son 500 en sitios residentes, allegadas en casa de familiares, pero luego volvieron a su sitio con la mediagua. Pese a que tienen toda su documentación han quedado a la cola en la asignación de subsidios”²¹⁹.

Asimismo, manifestaron discriminación a personas damnificadas por el hecho de vivir solas o ser solteras, privándolas de la posibilidad de acceder a una vivienda: “el Gobierno prometió trato igualitario a casados y solteros, pero no cumplió; hay solteros que han sido víctimas de exclusión del subsidio”²²⁰. “Hay discriminación

²¹² Representante de la Caleta de Tubul. Comisión Investigadora. Sesión 24^a, 19 de abril de 2011, p. 20.

²¹³ Representante de la Caleta de Llico. Comisión Investigadora Sesión 24^a, 19 de abril de 2011, p. 23.

²¹⁴ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 32

²¹⁵ P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

²¹⁶ Mario González Acuña (nota 155).

²¹⁷ Comité de Allegados de Dichato: C. A. B., presidenta del Comité Lomas de Dichato y miembros de la directiva, A. F. N. y E. V. Entrevista 28 de octubre de 2011.

²¹⁸ Stefano Micheletti (nota 46).

²¹⁹ M. B. (nota 101).

²²⁰ E. A. y E. C. V. G. (nota 154).

para otorgamiento del subsidio a solteros”, aunque esto “se ha ido subsanando”, en particular respecto a viviendas patrimoniales²²¹.

5.4 Derecho a la salud física y mental

De acuerdo a lo informado por el Gobierno en relación con el derecho a la salud, en el Plan de Reconstrucción se propuso trabajar “en la reposición de los hospitales y consultorios afectados” por el terremoto y el maremoto²²². A octubre de 2010, según información del Ministerio de Salud, se estaban invirtiendo 180 millones de dólares en la recuperación de la capacidad de la red asistencial, lo cual incluía: fortalecimiento de la atención primaria, reposición de equipamiento médico e industrial, vehículos, reparaciones mayores y menores, compra de camas al sector privado, habilitación de infraestructura de construcción acelerada y los proyectos de hospitales modulares. La mayor inversión, más de 71 millones de dólares, correspondía a la construcción de hospitales modulares, seguida de más de 67 millones de dólares destinados a reparaciones mayores y menores en infraestructura, y de una inversión de más de 28 millones de dólares en proyectos de habilitación de camas. Por otra parte, la reconstrucción de los hospitales con daños severos y el desarrollo de otros proyectos requerían una inversión de 2.720 millones de dólares²²³.

En un reporte de agosto de 2011, la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, División de Coordinación Interministerial dependiente de Minsegespres, informó que de los 9 hospitales de construcción acelerada, 6 se encontraban operativos (Chillán, Félix Bulnes, San Antonio de Putaendo, Talca Externo e Interno, y Cauquenes), uno más estaba por inaugurarse en agosto (Parral) y otro en septiembre (Hualañé), que aportarían 563 nuevas camas al sistema, beneficiando a una población de 1,9 millones de personas; también anunció la inauguración del hospital de Curicó en septiembre de ese año. Asimismo, se dio cuenta de 207 postas rurales, consultorios y centros de salud de atención primaria reparados y levantados, que brindan atención a casi 1,7 millones de personas. En otros 7 hospitales con daños mayores se estaban iniciando las obras y se espera terminar las reparaciones al segundo semestre de 2012. Los 110 hospitales con daños menores se encuentran reparados y los hospitales de Los Andes, Santa Cruz, Las Higueras y Temuco, que aportan 1.587 camas, se encuentran terminados, encontrándose otros 8 en ejecución, que aportarán 2.600 camas adicionales a las zonas afectadas y estarían listos antes de diciembre de 2013. También informó que el 95% del equipamiento médico e industrial se encuentra instalado y operativo; que 3,1 millones de personas fueron vacunadas en las zonas devastadas (hepatitis A, influenza, neumococo, AH1N1), destacando 79 mil mujeres embarazadas y 651 mil escolares de entre dos y catorce años; que se instalaron 19 hospitales de campaña entre los meses de febrero a junio de 2010, en las zonas del terremoto, aportando 24 camas críticas, 567 camas básicas

²²¹ E.O. (nota 73).

²²² Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minsegespres, Op. Cit., p. 18.

²²³ Centro Regional de Información sobre Desastres (nota 32), p. 51.

y 18 pabellones quirúrgicos, y que las 3.822 camas perdidas como consecuencia del terremoto se encuentran recuperadas en un 100%²²⁴.

El 23 de septiembre de 2011, con la inauguración de los hospitales de construcción acelerada de Talca y Parral, el Gobierno, representado por el Ministro de Salud, dio por concluida la segunda etapa de la reconstrucción hospitalaria asegurando que se había recuperado el 100% de la capacidad hospitalaria en el país. Junto con reconocer tardanza en la entrega de los últimos hospitales de la región del Maule, el Secretario de Estado destacó que estos nuevos recintos darán mayor dignidad a usuarios y a funcionarios de la salud. Concluyó afirmando que “en este momento, todas las camas, pabellones, unidades de tratamiento intensivo, equipos que se perdieron producto del terremoto, han sido completamente recuperados”²²⁵.

Respecto a salud mental, la información existente da cuenta del diseño de un proyecto de reconstrucción psicosocial comunitaria nacional que contempla la provisión de servicios en salud mental, a niveles local, regional y nacional, a cargo de psicólogos, y planes comunales que contienen acciones de salud mental para quienes habitan las aldeas. Información más detallada fue proporcionada por el Subsecretario de Salud a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, en marzo de 2011: “se reforzaron seis servicios de salud y 26 comunas (...) que fueron las que tuvieron más efecto en este tema. Eso significó aumentar el recurso humano de psicólogos (...) se generó un importante aumento de jornadas laborales para el período inmediatamente posterior y durante el 2010, con recursos extraordinarios. Este año, esos recursos se incluyeron dentro del presupuesto, por lo cual (...) pasaron a ser recursos regulares del presupuesto para mantener esta acción en el tiempo. (...) se diseñó un modelo de equipos especiales móviles (...) integrados por psiquiatras, psicólogos, un profesional de salud mental, un técnico paramédico, administrativo y el conductor (...). En el caso de los psiquiatras, estos equipos móviles no pudieron concretar la presencia del especialista correspondiente debido a que en el concurso que se realizó para este efecto solamente se presentaron tres psiquiatras, quienes durante el período de selección y administración desistieron de su presentación (...). Los que sí estaban en los hospitales bases de la región (...) realizaron talleres de apoyo psicosocial; se contó con 176 talleres y se capacitaron 2.622 funcionarios de la salud en todos los niveles (...) se desarrolló un nuevo programa a partir del 2010, y se puso el foco en el tema de la promoción de la salud en la zona afectada, en 52 comunas de O’Higgins, Maule y Biobío. Allí se desarrollaron planes comunales de promoción de la salud, fundamentalmente en actividades promotoras de factores protectores, resiliencia comunitaria, cohesión social, identidad, solidaridad, convivencia y entornos saludables, apoyado fundamentalmente por las acciones de control de higiene ambiental que desarrollaron las seremis correspondientes

²²⁴ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 128), pp.18-20.

²²⁵ Riquelme, P. (2011, 23 de septiembre). Gobierno da por terminada segunda etapa de la reconstrucción hospitalaria. *La Tercera*. Recuperado el 13 de julio de 2012, de <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/09/680-394626-9-gobierno-da-por-terminada-segunda-etapa-de-la-reconstruccion-hospitalaria.shtml>

(...). Podemos decir que hay 59 comunas donde se completaron los planes de promoción y está la totalidad de los planes ejecutados; hay un avance de un 61 por ciento a la fecha, y de un 39 por ciento en las actividades del informe final y la revisión técnico-financiera, que es la que esperamos terminar en abril, junto con la información restante”²²⁶.

En respuesta a un oficio del INDH, el Ministerio de Salud, Minsal, informó en enero de 2012 acerca de las medidas adoptadas para la provisión de servicios en salud mental y psicosocial: se diseñó “un Plan de reforzamiento institucional” en las zonas afectadas que contempló 3 estrategias: i) reforzamiento de la red de salud mental en la especialidad ambulatoria (equipos móviles); ii) programa de recuperación “de la oferta de atención de nivel terciaria” para los establecimientos dañados (pérdida considerable de camas psiquiátricas), y iii) programa de protección de la salud mental de los funcionarios de salud en situaciones de emergencias y desastres (677 funcionarios propietarios sufrieron pérdida total de sus viviendas). Las acciones que se derivaron de estas estrategias se concentraron en las regiones de Valparaíso, Santiago, O’Higgins, Maule y Biobío²²⁷.

También señaló que durante el año 2010 se complementaron recursos “con el voluntariado institucional (universidades, iglesias, delegaciones extranjeras, colegios profesionales, etcétera) y no institucional (personas naturales)”. Y que a partir de 2011, el Minsal inició un proceso de “normalización de la atención” (las líneas desarrolladas a partir del terremoto se fueron insertando en las actividades regulares de la atención de salud), y se focalizaron apoyos en las aldeas o campamentos transitorios. Se considera la atención individual y las actividades de tipo grupal y comunitario. En cuanto al “registro de las actividades en Salud Mental y el N de personas atendidas se efectúan en el sistema de estadísticas de salud, donde “no es posible visibilizar el N° de personas que residen en campamentos o aldeas y por lo tanto no se puede determinar el N° de niñas y niños que viven en aldeas y han sido atendidos por problemas de salud mental”²²⁸.

De acuerdo a la información provista por el mismo Ministerio, los problemas más prevalentes son la depresión, los trastornos ansiosos e hipercinéticos, la violencia intrafamiliar y el consumo de alcohol y otras drogas.

En cuanto al reforzamiento de la red de salud mental en comunas afectadas, este consistió, por una parte, en la contratación de duplas psicosociales (psicólogo y asistente social): en el año 2010 significó 58 jornadas de 44 horas en 6 servicios de salud para 26 comunas (valorización 8 meses M\$: 302.594). En 2011 fueron 39,5 jornadas para los servicios de salud de Arauco, Concepción, Maule, Ñuble y Talcahuano, que atienden a 23 comunas (M\$: 323.720).

²²⁶ Jorge Díaz, Subsecretario de Salud. Comisión Investigadora. Sesión 20ª, 8 de marzo de 2011.

²²⁷ Ministerio de Salud, Oficio A/212 N° 281, del 19 de enero de 2012, p. 2. (Nota de la ed.: se incorporó información de este oficio después de finalizado el estudio).

²²⁸ Ministerio de Salud, Oficio A/212 N° 281, del 19 de enero de 2012, p. 3. (Nota de la ed.: se incorporó información de este oficio después de finalizado el estudio).

Por otra parte, para los equipos móviles se contrataron profesionales y técnicos y se les dotó de capacidad de desplazamiento con un vehículo para su movilización en la zona asignada. Debido a los efectos de largo plazo de los desastres en la salud mental de la población (la experiencia de Japón indica extender los planes de refuerzo al menos 5 años), se decidió “mantener la oferta asistencial de 6 Equipos Móviles en los Servicios de Salud Maule, Concepción, Arauco y Talcahuano”²²⁹. En 2011 fueron 28 cargos y pasaron de honorarios a contrata.

También en cuanto a protección de la salud mental de la población afectada por el terremoto y el maremoto, de acuerdo a lo informado por Mideplan al INDH en febrero de 2012, este ministerio y FOSIS crearon una metodología de trabajo específica para trabajar con familias del Programa Puentes, denominada Apoyo Psicosocial Especializado en crisis (APE), “para ser aplicada a las familias afectadas por el terremoto” en las distintas regiones (Biobío, Maule, O’Higgins y comunas de las regiones Metropolitana, Valparaíso y Araucanía). Su objeto era apoyar en la “contención emocional y restitución de las capacidades y capitales familiares. Por tanto (...), “fortalecer y/o desarrollar capacidades personales y familiares, e instalar prácticas que les permitieran recuperar sus funciones familiares, con el fin de recuperar las condiciones básicas, mejorar su calidad de vida y su conexión con las redes sociales e institucionales”²³⁰.

En el ámbito de la salud, existe información adicional provista por la OPS, centros académicos y organizaciones no gubernamentales respecto a la garantía del derecho a la salud en el contexto de la reconstrucción.

En cuanto a salud física, en noviembre de 2010 la OPS confirmó datos oficiales: “nueve soluciones de construcción acelerada, 6 de los cuales estarán en la región del Maule”, y proyectos para la reconstrucción de ocho hospitales severamente afectados por el desastre. Y refiere el “proceso de Licitación Pública para la Construcción de Obras Civiles, Provisión y Montaje de 16 Sistemas Modulares o Prefabricados para 15 hospitales afectados por el terremoto”, indicando que “este tipo de solución parcial se proyecta con duración máxima de cinco años desde su habilitación, plazo en que el Ministerio de Salud trabajará en el diseño y ejecución de proyectos de reconstrucción hospitalaria definitiva”²³¹.

Sobre la acción del Gobierno en protección de la salud mental de la población afectada por la catástrofe, el informe de la OPS destacó la ejecución del programa “Intervenciones psicosociales y de apoyo al personal de salud”, que comprende “talleres de 3 horas que se impartieron en los lugares de trabajo habitual del personal (...); la contratación de 58 profesionales para reforzar la capacidad de atención en salud mental de los equipos de atención primaria”; y la reasignación de “600 mil dólares de los Planes Comunales de Promoción de la Salud a acciones de salud mental para quienes habitan las aldeas”²³². Sin embargo, a

²²⁹ Ministerio de Salud, Oficio A/212 N° 281, del 19 de enero de 2012, p. 4. (Nota de la ed.: se incorporó información de este oficio después de finalizado el estudio).

²³⁰ Ministerio de Planificación (nota 6), p.4.

²³¹ Organización Panamericana de la Salud, OPS/OMS (nota 93), p. 52.

²³² *Ibíd.*, (nota 93), p. 67.

pesar de las acciones desplegadas, buena parte de las personas damnificadas da cuenta de mayores necesidades en salud mental de las que han sido satisfechas.

Según publicación de la OPS de enero de 2011, algunos ámbitos han estado postergados en la ayuda, por ejemplo, la salud mental “que no estuvo incorporada desde un principio o las estrategias de salud comunitaria donde la población tiene un rol activo que jugar, fortaleciendo sus propios recursos. Las personas con enfermedades crónicas, postrados o personas no autovalentes, son las que sufrieron mayor abandono, especialmente en zonas donde salud no funcionó inmediatamente, se vio sobrepasada con la demanda o lo hizo con mínimos recursos. Otra necesidad de salud que quedó postergada fue la salud sexual y reproductiva, que sólo recibió impulso con el apoyo individual de algunas prestadoras de salud, de agencias humanitarias internacionales, ONGs y organizaciones de mujeres”²³³.

Respecto al área rural, el informe de la Universidad de Concepción y la Cruz Roja, de mayo de 2011, abordó el problema en los siguientes términos: “los actores concuerdan que las principales afecciones son la depresión, sentimientos de frustración y desesperanza (...) los problemas de depresión son expresados (...) como el principal trastorno (...) a causa de las condiciones de exclusión de las familias (...) de continuar viviendo en mediaguas y no poder contar con un subsidio habitacional (...) coincide con otros indicadores (...) asociados a sentimientos de frustración y desesperanza (...) ante la lentitud del proceso de reconstrucción: <uno nota en los dirigentes bastante desesperanza por la lentitud en la tramitación y adjudicación, en la definición del terreno...hemos escuchado varios problemas de ese tipo> (ONG, Alto Bío Bío, Región del Bío Bío).<todo esto produce pena, dolor, impotencia, tristeza y frustración> (Dirigente, Cauquenes, Región del Maule). A lo anterior se suman sentimientos de angustia e incertidumbre con respecto al futuro de las soluciones habitacionales (...) y a los plazos que conllevarán:<otro tema es ese sentimiento que se genera, un poco como de impotencia> (Actor público, Coelemu, Región del Bío Bío)”²³⁴.

Una dirigente de damnificados de Concepción cuyos edificios colapsaron, aseguró ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados en junio de 2011 que la comunidad vive un grave problema de salud mental, “a pesar de lo cual no hemos tenido ningún tipo de acompañamiento ni de asistencia (...) debieron recurrir a sus planes de FONASA y de sus respectivas ISAPRES, pero esos planes están reventados porque la terapia que requieren no es de 7 ó 10 sesiones, sino de mucho más tiempo, y los planes no consideran las suficientes sesiones para su recuperación (...) también se han detectado trastornos ansiosos, los que en muchos casos se han transformado en crisis de pánico y en cuadros de estrés, de trastornos adaptativos y de depresión, lo que ha llevado a algunos a cometer intentos de suicidio”²³⁵.

²³³ Paula Santana N. y Elizabeth López T. (nota 43), pp. 40-41.

²³⁴ Universidad de Concepción y Cruz Roja Chilena (nota 79), p. 46.

²³⁵ Representante de familias organizadas de la comunidad Alto Río (nota 83), p. 19.

El informe del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, menciona también “problemas relacionados con la salud mental” y ejemplifica: “se han establecido dos intentos de suicidio entre los damnificados de Alto Río, Concepción, VIII Región; el suicidio de un pescador y el intento de suicidio por parte de su familia en el campamento Las Salinas de Talcahuano (...) diversos casos de depresión y estrés y una huelga de hambre de más de 42 días en Villa Futuro, Chiguayante, VIII Región”²³⁶.

En las reuniones realizadas durante el trabajo en terreno afloraron numerosas menciones a la situación de salud mental de las personas damnificadas, tanto de quienes habitan aldeas como de “residentes”; por ejemplo, “se crearon expectativas frustradas (...) que en un año y medio iban a tener sus casas (...) dos o tres inviernos hacinados causan un daño en la salud mental, cansancio, agotamiento. Lo más grave es el desgaste emocional de la gente”²³⁷. “Las altas expectativas causan daño psicosocial, gran nivel de pesimismo, angustia (...) eso causa los enfrentamientos en Dichato (...) en el policlínico de Dichato había un psicólogo que iba una o dos veces a la semana. Y en Concepción, las víctimas de los edificios colapsados, por ejemplo Villa Futuro, todavía no saben cuál va a ser su destino”²³⁸. “No hay políticas de apoyo psicosocial. En los consultorios (...) atienden dos psicólogos diez minutos, dan hora cada dos meses”²³⁹. “No hay políticas al respecto, solo algunos psicólogos ocasionales”²⁴⁰. “Solo hay privados, no hay programas públicos”²⁴¹.

Por otro lado, respecto a salud en general, el informe del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, de septiembre de 2011, señaló que la política de vacunación emprendida habría dado resultados, en tanto no se han detectado “en las aldeas problemas derivados de enfermedades propias de la estación de invierno”²⁴². Al mismo tiempo manifestó que “en términos de salud pública, la situación es preocupante (...) existen todavía servicios de salud sin reparaciones o completamente perdidos (...) hospitales destruidos, como el Hospital de Talca (...) se están produciendo enfermedades a causa de la contaminación arrastrada por el maremoto, particularmente en Talcahuano, donde se están presentando casos de la enfermedad de Kawasaki”²⁴³.

En el curso de este estudio se conocieron pocas menciones de damnificados al respecto, salvo la queja de que algunas aldeas quedan lejos de los consultorios, que la ambulancia del SAMU “no siempre está disponible cuando se necesita”, y como se consignó antes, “que adultos mayores y niños deban caminar, día y noche, desde las mediaguas a los containers de baños, genera enfermedades”²⁴⁴.

²³⁶ Movimiento Nacional por la *Reconstrucción*., Op. Cit., p. 9.

²³⁷ P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

²³⁸ Pedro Orellana (nota 178).

²³⁹ E. A. y E. C. V. G. (nota 154).

²⁴⁰ L. A. (nota 70).

²⁴¹ Stefano Micheletti (nota 46).

²⁴² Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 7.

²⁴³ Movimiento Nacional por la Reconstrucción., Op. Cit., p. 9.

²⁴⁴ Representante de Coronel (nota 95), p. 11.

Respecto a Dichato, las quejas fueron sobre la “mala preparación del policlínico, pocas horas de atención, mala ubicación para los ancianos pues el policlínico está en la altura”²⁴⁵. Otro dirigente de la localidad sostiene que “antes del terremoto funcionaba una posta, ahora hay un policlínico con un médico fijo y medicamentos. Mejoró en ese sentido la situación de salud, pero el policlínico se acaba en diciembre [2011] y pasará nuevamente a ser posta, sin médico y sin remedios, obligando a la población a trasladarse a Tomé”²⁴⁶.

5.5 Derecho al trabajo

En materia de empleo, la meta señalada por el gobierno en el Plan de Reconstrucción consistió en “recuperar la capacidad productiva de las zonas afectadas, sumando a las iniciativas ya mencionadas planes específicos de reactivación económica y creación de empleo”²⁴⁷.

En un informe de agosto de 2011, Minseges indicó que “con respecto al empleo, el shock fue superado gracias al crecimiento económico”, y que las cifras de desempleo considerablemente superiores a las nacionales que muestran “especialmente las regiones de Valparaíso, Bío Bío y la Araucanía” se deben a causas que “van más allá de la catástrofe”²⁴⁸. También informó sobre la “creación de más de 447 mil empleos en las regiones afectadas por el terremoto”²⁴⁹, precisando que de estos “20 mil corresponden a contrataciones de emergencia para la reconstrucción y 45 mil mediante subsidios de bonificación a la contratación”²⁵⁰. Tales empleos fueron creados y concluyeron en la etapa de emergencia o al inicio de la reconstrucción. Se trata de empleos “a cargo principalmente del Cuerpo Militar del Trabajo (CMT) de emergencia para la reconstrucción, considerando una duración de hasta seis meses”, y de “45 mil subsidios de bonificación a la contratación, consistentes en el 40% del salario mínimo por cuatro meses, y renovables por cuatro meses más”²⁵¹.

Los programas en materia de empleo contemplaron también i) el apoyo a la pequeña y mediana empresa mediante un subsidio de reconstrucción para microempresarios que acreditaran ventas anuales inferiores a UF 2.400 y daños que sufrieron sus negocios; ii) capital semilla en modalidad de cofinanciamiento; iii) mayor acceso a créditos dirigidos a las Pymes más vulnerables y en particular las más afectadas por el terremoto, beneficios todos que deben materializarse por medio de los Fondos de Cobertura para la Reconstrucción y los aportes de las Sociedades de Garantía Recíproca²⁵².

²⁴⁵ Sebastián González (nota 69).

²⁴⁶ M. B. (nota 101).

²⁴⁷ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minseges, Op. Cit., p. 18.

²⁴⁸ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 128), p. 31.

²⁴⁹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Resumen*, Op. Cit., p. 2.

²⁵⁰ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 36), p. 16.

²⁵¹ Ídem.

²⁵² Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minseges, Op. Cit., p. 45.

Se dispuso que la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) actuara como garante de créditos que otorguen bancos e instituciones financieras a empresas afectadas por el terremoto y maremoto para facilitar su acceso a financiamiento para inversión, capital de trabajo y reprogramación de créditos mediante entrega por Corfo de un porcentaje de la garantía que las entidades financieras exigen a quien solicita un crédito, con plazos de pago de al menos 3 años. Este es el denominado “crédito con Garantía Corfo Reconstrucción” (...) “sujeto a la evaluación comercial que la institución financiera realice a la solicitud del crédito, la que variará caso a caso”²⁵³.

En cuanto a la pesca artesanal, el programa “Volvamos a la Mar” consistió en un subsidio directo del Estado por un 25% del costo de reposición y/o reparación de una embarcación base, motor o aparejos. En caso de embarcaciones completas, el subsidio estatal fue equivalente a \$2.100.000 por armador para adquirir una embarcación nueva o usada, a lo que se sumó un aporte privado de 50% del valor del bote, de modo que el pescador pueda contar con un 75% del valor, disponiendo Corfo de un fondo de US\$10 millones para cubrir la diferencia mediante otorgamiento de créditos preferenciales vía Banco Estado. Adicionalmente, el Ministerio de Economía contempló un plan de subsidios directos en ayuda a buzos y recolectores de orilla, a través del FOSIS, por 700 millones de pesos que beneficiaron a tres mil 500 recolectores de orilla, alqueros y buzos apnea, para recuperar sus implementos de trabajo²⁵⁴. De acuerdo a Minseges, el programa “Volvamos a la Mar” finalizó oficialmente en marzo de 2011 y abarcó un total de 1.083 beneficiarios que recibieron subsidios que totalizaron 3.489 millones de pesos. En total, el programa contempló la entrega de 284 embarcaciones, 671 motores fuera de borda y 324 artes de pesca²⁵⁵.

En materia de micro, pequeñas y medianas empresas, el Gobierno expresó que avanzó en “implementar fondos para ayudar a 42 mil empresas”, para lo cual entregó “subsidios para reparaciones de activos fijos, maquinarias y equipos”, sin indicar datos consolidados. Con la creación del Fondo de Recobertura Corfo que garantiza créditos y programas promoverá un mayor desarrollo de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), canalizando más de US\$ 450 millones²⁵⁶.

Mediante oficio desde la Subgerencia de Marketing, Corfo informó al INDH en octubre de 2011 acerca de los programas de financiamiento realizados en las regiones afectadas²⁵⁷. A continuación se exponen algunos aspectos principales:

Al 30 de diciembre de 2010, la acción de Corfo alcanzó a un total de 35.550 personas de las regiones afectadas por el terremoto (“beneficiarios”), con un monto de “MM\$ 49,033 (transferidos/ejecutados)”, equivalente a “MMUS\$ 98.4”.

²⁵³ <http://www.reconstruyendo.cl/beneficios/emprendimiento-y-fomento/>

²⁵⁴ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minseges, Op. Cit., p. 45.

²⁵⁵ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (nota 128), p. 15.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁵⁷ Corporación de Fomento de la Producción. Oficio N° 259 de 7 de octubre de 2011.

Al 31 de mayo de 2011, había 21.661 personas beneficiadas, con un monto de “MM\$ 15,068 (transferidos/ejecutados)”, equivalente a “MMUS\$ 30.14”.

Respecto a cantidad de beneficiarios y montos (transferidos/ejecutados) por programas, estos se distribuyeron en tres grandes líneas:

1. Garantías para créditos con fines de reconstrucción²⁵⁸

2010: Beneficiarios	8,519
Monto MM\$	10,324
MMUS\$	21

2011 (al 31 de mayo):

Beneficiarios	8,899
Monto MM\$	10,324
MMUS\$	21

2. Acciones de fomento e innovación con fines de reconstrucción²⁵⁹

2010: Beneficiarios	6,695
Monto MM\$	6,591
MMUS\$	14

2011 (al 31 de mayo):

Beneficiarios	1,700
Monto MM\$	835
MMUS\$	1,67

3. Apoyo para financiamiento en regiones afectadas²⁶⁰

2010: Beneficiarios	20,341
Monto MM\$	32,118
MMUS\$	64

2011 (al 31 de mayo):

Beneficiarios	11,062
Monto MM\$	3,909
MMUS\$	7,82

²⁵⁸ Garantía de Reconstrucción con Institución de Garantía Recíproca.

²⁵⁹ Comprende los siguientes Programas: de Emprendimiento Local (PEL); Asociativo de Fomento (PROFO); de Desarrollo de Proveedores (PDP); Especial de Innovación; Subsidios a la pre-inversión en riego; Fondo de Asistencia Técnica (FAT); de Pre-inversión Áreas de Manejo (PIAM); Subsidio al activo fijo en Zonas de Oportunidad.

²⁶⁰ Programas: Garantía CORFO para capital de trabajo e inversión (FOGAIN); Garantía CORFO para reprogramación de deuda (Reprogramación PYME); Garantía CORFO con institución de garantía recíproca (IGR normal); Línea de financiamiento CORFO multisectorial; Línea de financiamiento CORFO regional; Línea de financiamiento CORFO exportación (insumos productor); Línea de financiamiento leasing; Línea de financiamiento para microcrédito.

En relación con el derecho al trabajo existen dos documentos de la Asociación Chilena de ONG ACCIÓN, ambos de septiembre de 2011, con observaciones críticas. Por un lado, un documento concluyó que “no existe una política integral que busque recuperar los empleos perdidos o crear nuevos, bajo el marco del trabajo decente”, por lo que pronostica que “la falta de empleos y su precariedad será una realidad que acompañará a las zonas de catástrofe por un periodo mucho más prolongado que lo proyectado en el discurso oficial, dado que el sello que ha caracterizado este tiempo post terremoto se puede resumir en el concepto de <emergencia>, lo cual lleva a dejar de lado la implementación de políticas permanentes y estables, focalizadas y diferenciadas de acuerdo a cada realidad”²⁶¹. Por otro, se plantea que “no existe un claro plan de recuperación y reconversión que sea sustentable en el tiempo”²⁶². Un ejemplo de esta afirmación refiere al daño del borde costero que afectó las actividades tradicionales: “las transformaciones físicas, en algunos casos, implicaron el traslado de caletas o la prohibición de actividades comerciales y turísticas, no entregándose alternativas de reconversión para trabajadores y trabajadoras del sector. Estas transformaciones han afectado a la pesca y sus actividades conexas (...). Se ha afectado a las caletas de pescadores y todo el entorno de trabajo, directo e indirecto (...) como es el caso de pescadores y encarnadoras, y el trabajo a cuenta propia ligado al comercio callejero (y) el turismo que giraba en torno a la actividad pesquera artesanal, como cocinerías, pequeños restaurantes, etc.”²⁶³. Otro ejemplo de la inexistencia de una propuesta clara sobre el rediseño del borde costero y la recuperación de empleos, según el documento, es el caso de “las mujeres movilizadas por el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), en Lebu.” (...) “una vez terminado el programa, no tuvieron posibilidades de reinsertarse en las actividades de la localidad, puesto que no hubo un plan de seguimiento y continuidad” (...) “los planes de emergencia fueron iniciativas parciales, con tiempos de duración limitados”²⁶⁴. Acerca del Cuerpo Militar del Trabajo, se “convocó en un primer momento a personas con oficio y conocimientos técnicos para desempeñarse en labores de reconstrucción, cupos que no pudieron ser llenados por los bajos salarios ofrecidos y por la temporalidad (...) lo que transformó este plan en un llamado general a todo tipo de personas, incluso dueñas de casa que nunca habían trabajado formalmente, y cuyas labores terminaron siendo tareas de limpieza de escombros, reparación de áreas verdes y reparaciones básicas del entorno material, dándose una suerte de feminización del programa” (...) “una vez terminados los plazos (...) volvieron a hacer parte del desempleo estructural”²⁶⁵. Frente a la situación descrita el Gobierno ha optado, según los autores del documento, por el “apoyo e impulso al emprendimiento personal, por medio de capacitaciones y préstamos”. En lo que respecta a planes de capacitación, iniciativas público-privadas, ejemplifican con el plan anunciado en abril de 2011 para ofrecer 50 mil empleos en las regiones del Libertador, Maule y Biobío, “en el marco de un programa donde el Estado ofrecería formación y capacitación a trabajadores, y las empresas de la reconstrucción aumentarían las ofertas

²⁶¹ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (nota 51), p. 5.

²⁶² Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 4.

²⁶³ *Ibíd.*, p. 2.

²⁶⁴ *Idem*

²⁶⁵ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 4.

laborales mediante la implementación de una bolsa de empleo”²⁶⁶. ACCIÓN sostiene que hasta la fecha “los 50 mil empleos son un anuncio que no tiene plazos ni lugar de implementación” y que “no hay noticias claras de dónde se han creado estos empleos”²⁶⁷.

Según el otro documento de ACCION, “la inexistencia de verdaderos planes gubernamentales de empleo ha significado también que se dieran respuestas de carácter privado al margen de la política pública”. A modo de ejemplo menciona “las ferias o mercados callejeros de los damnificados comerciantes en Talcahuano, Talca, Constitución y otras ciudades y localidades, los almacenes en los campamentos, creados espontáneamente como medio de subsistencia en las propias viviendas de emergencia acentuando el hacinamiento y la precariedad habitacional”²⁶⁸.

Sobre la respuesta del Gobierno a los daños sufridos por comerciantes y pequeños y medianos empresarios, el primer documento citado consignó que “la decisión (gubernamental) de compras centralizadas de materiales de construcción a grandes empresas (Homecenter, Easy y Construmart) afectó el comercio local en las regiones, perdiéndose la oportunidad de reforzar y apoyar a las afectadas economías regionales, con los 8.000 millones de pesos invertidos (...) y puso un signo de interrogación sobre la decisión del Gobierno en torno al programa “Manos a la Obra”, al haber asignado y repartido en partes iguales los recursos totales en las 3 empresas”. A lo cual el Ministro del Interior manifestó que la elección de las empresas se debió a un acabado proceso de cotización y “negociación a precios muy preferenciales”²⁶⁹. Sobre el mismo tópico, el informe del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa aludió a “grandes cadenas de retail comercializando materiales de construcción sin licitaciones públicas, en lugar de favorecer a proveedores locales”²⁷⁰.

Por último, referente al ámbito productivo, el primer documento de ACCION destacó positivamente “la implementación del programa “Volvamos a la Mar””, iniciativa público-privada donde los privados aportaron con el 50% del costo total de la reposición, el Gobierno con un 25% a través del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, y los propios pescadores artesanales con un 25% a través de un crédito blando de Banco Estado, y valoró el programa de apoyo a empresas con el objetivo de implementar fondos para 42.000 micro, pequeñas y medianas empresas, aunque “es necesario (...) corroborar su veracidad, en cuanto a cifras, y poner especial atención a la calidad de los empleos creados”²⁷¹.

Diversos representantes de organizaciones no gubernamentales, académicas o de trabajo social se han referido a esta materia. El Director Social de “Un Techo para

²⁶⁶ Disponible en <http://www.diariopyme.com/2011/04/lanzan-programa-que-ofrece-50-mil-empleos-en-la-reconstruccion-de-viviendas/>

²⁶⁷ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (nota 51), p. 5.

²⁶⁸ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN., *Conclusiones*, Op. Cit. p. 4.

²⁶⁹ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (nota 51), p. 1.

²⁷⁰ Movimiento Nacional por la Reconstrucción., Op. Cit., p. 6.

²⁷¹ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (nota 51), p. 6.

Chile” durante 2010, Patricio Domínguez, sostuvo que el Gobierno sí ha trabajado en materia de economías locales, señalando que “de hecho, el Ministerio de Economía ha tenido un rol importante en la Reconstrucción” y “ha habido una respuesta interesante (...) quizá todavía falta que se implemente más en terreno”²⁷². Según Camila Cociña, arquitecta integrante del directorio de la ONG Reconstruye, “no ha habido un foco en el fomento productivo y en el restablecimiento de redes laborales y de apoyo”²⁷³. Por su parte, el arquitecto Luis Eduardo Bresciani afirmó que “la agenda económica ha registrado menor avance que la reconstrucción de infraestructura y viviendas”²⁷⁴. Hay que considerar que “el terremoto y el maremoto no solo dañaron viviendas sino el sistema de subsistencia de gran parte de la población afectada”.²⁷⁵

A su vez, representantes de damnificados se refirieron al desempleo ante la Comisión Investigadora señalando que, por ejemplo en Coronel, “el desempleo es tremendo”, agravado por “un alto porcentaje de gente discapacitada y también adultos mayores”, y que se reclama la ayuda del Gobierno²⁷⁶. Se reitera la mención a la falta de trabajo en caletas de pescadores y pequeños agricultores, como Llico, donde los planes de empleo concluyeron en la etapa de emergencia²⁷⁷.

Es particularmente insistente la mención a la cesantía entre las mujeres, como en Arauco, sobre todo en las comunas de Lebu y Curanilahue²⁷⁸. Una representante de 350 mujeres recolectoras de Tubul afirmó que “del ciento por ciento de los pescadores artesanales y de los buzos mariscadores, sólo está trabajando el 10 por ciento”. Luego de narrar cómo, además de perder sus viviendas, las recolectoras de orilla quedaron cesantes, reclamó falta de respuesta oficial y dijo que “los encargados (municipales) de fomento productivo (...) nos hicieron una ficha a cada una de las socias, elaboramos un proyecto, lo enviamos al SENCE para nuestra reconversión laboral, pero la respuesta fue negativa”. Y agregó: “después fuimos (...) a SERNAPESCA (...) pero nos dijeron que no había recursos para trabajar con las mujeres recolectoras de orilla. Nos reunimos con el Seremi de Economía y su respuesta fue que (...) nos podía ayudar (...) a través de proyectos (...) elaboramos algunos, pero (...) la Corfo nos pide el 50 por ciento de aporte. SERCOTEC nos pide (...) una ficha superior a 8.700 puntos para optar a un proyecto (...) fuimos al FOSIS, donde lo más que nos pueden dar son 300 mil pesos (...) pero también con aporte”²⁷⁹. Según la representante del Sindicato de Encarnadoras de Lebu, “antes del terremoto (...) más de 4.000 personas

²⁷² Patricio Domínguez (nota 74).

²⁷³ Camila Cociña. “Un año sin Reconstrucción”. *Sentidos Comunes*, febrero 2011. <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

²⁷⁴ Luis Eduardo Bresciani (nota 73).

²⁷⁵ <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/03/dossier-1-un-ano-sin-reconstruccion/>

²⁷⁶ Representante de Coronel (nota 95), p. 12.

²⁷⁷ Representante de la Caleta de Llico (nota 212), p. 25.

²⁷⁸ Representante de Curanilahue (nota 100), p. 17.

²⁷⁹ Representante de 300 recolectoras de orilla, de Tubul (nota 104), p. 30.

encarnábamos (...) Actualmente, eso se terminó” (...) “no hemos recibido ayuda”²⁸⁰.

Según la Agrupación de Organizaciones de Mujeres de la Región del Maule, a partir de datos de la OIT, “a Julio de 2010 posterior a la catástrofe hubo una pérdida de 89.000 empleos y una generación de 22.000 puestos de trabajo, lo que arroja una pérdida neta de 67 mil empleos (los que se concentraron principalmente en las regiones del Maule y Biobío). De acuerdo al mismo informe, el 61% de los empleos perdidos corresponden a mujeres (40.870), mientras que de los empleos creado post-terremoto el 85% fueron captados por hombres, lo que indica que sólo 3.300 puestos de trabajo fueron captados por mujeres”²⁸¹.

A su vez, dirigentes entrevistados durante el trabajo en terreno se refirieron al derecho al trabajo en los términos siguientes: “Es posible que haya más trabajo individual (...) debido a la reconstrucción y las obras públicas, la pavimentación, pero el sueldo mínimo la Municipalidad lo dividió en dos: \$72.000 por persona (...) para absorción de mano de obra y mejoramiento de áreas verdes”²⁸². En Tirúa “solo algunos pescadores fueron beneficiados con el <Volvamos a la Mar>, porque habían recibido antes ayuda del Gobierno y no alcanzaron a inscribir su nueva lancha (...) o sea, razones burocráticas (...) un pescador tenía una embarcación obtenida por el programa <emprende mar>, y cuando la perdió por el tsunami, calificó para <Volvamos a la Mar>, pero por falta de un papel (...) lo echaron para atrás. Y un pescador que quedó discapacitado debido al tsunami, que está aquí presente, se ha quedado sin pensión y sin ninguna ayuda”²⁸³. También en Tirúa “hubo un proyecto del SERCOTEC para reconstruir campings y cabañas, pero no todos lo recibieron pues no tenían iniciación de actividades (...) además (...) debían poner el 100% del crédito y después se les devolvería un porcentaje. A mucha gente que tenía su vivienda y al lado su pequeño negocio, estos proyectos no los han beneficiado (...) no tener iniciación de actividades perjudica especialmente a los mapuches (...) el borde costero quedó vulnerado y afectó a comunidades mapuches que no tienen cómo certificar iniciación de actividades”²⁸⁴.

En Dichato, “se le ha dado prioridad a la reconstrucción de los locales comerciales, con ayuda del Estado”²⁸⁵; por otro lado, “el problema de los pescadores ha sido resuelto, especialmente por ayuda de privados (...) el comercio ha tenido ayuda de CORFO y ha sido favorecido, y hay programas de empleo (...) con ayudas económicas, más bajo que el salario mínimo y cursos de capacitación, pero son soluciones”²⁸⁶. También reconocieron que “hay capacitación que ha favorecido a mujeres y hombres, pagan \$120.000 por tres

²⁸⁰ Representante de Sindicato de Encarnadoras, Lebu. Comisión Investigadora. Sesión 24ª, 19 de abril de 2011, p. 38.

²⁸¹ Agrupación de Organizaciones de Mujeres Región del Maule (nota 41), p. 20.

²⁸² P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

²⁸³ R. H. (nota 86).

²⁸⁴ Reunión en Tirúa con grupo de damnificados (nota 105).

²⁸⁵ Sebastián González (nota 69).

²⁸⁶ M. B. (nota 101).

meses, gastronomía, administración en bodega, cerámica, conducción, pero después de la capacitación no viene nada”²⁸⁷.

En Cobquecura, varias dirigentas señalaron que los “comerciantes recibieron apoyo de Sercotec, subsidio de reconstrucción (...) con 5 millones de pesos y otros con 3 y medio millones, fue rápido y ágil. Los beneficiados aportaron el 20%. Casi todo el comercio se restableció. Pero no está claro el tema del trabajo individual”²⁸⁸.

En Talca, locatarios del Mercado dijeron: “postulamos al proyecto (...) de emprendimiento y ganamos un crédito (...) Tuvimos que poner un 20% (...). Otros postularon, pero no tenían el 20% y no hubo para ellos nada. Tampoco para el que tenía algún problema con impuestos internos y otros con DICOM (...) pese a que eran contratos de muchos años y generaciones”²⁸⁹.

5.6 Derecho a la educación

En lo que refiere al derecho a la educación, el Plan de Reconstrucción del gobierno se propuso, en primer lugar, “la reconstrucción de las escuelas, salas cuna y jardines”. Detallando este propósito, distingue la etapa de reconstrucción temprana, que concluyó el 27 de febrero de 2011, en la cual se debía “normalizar la situación de infraestructura del mayor número de estudiantes y apoyar a los establecimientos municipales y particulares subvencionados para recuperar las condiciones de habitabilidad y seguridad”. Con este objeto, se informó que en julio de 2010 se lanzó el Plan de Reparaciones Menores al que “postularon alrededor de mil establecimientos”, preparándose un segundo llamamiento para la última semana de agosto, todo por un monto total de \$30 mil millones de pesos²⁹⁰.

La segunda etapa del plan, que comprende hasta el 26 de febrero de 2014, “tiene por objetivo saldar los procesos de reparación de los daños leves y moderados, además de focalizar esfuerzos en los establecimientos con daños severos y reposiciones”. El ministro de Educación acotó que “estos arreglos deberán estar listos máximo en marzo de 2011 y el fondo se dividirá en 20 mil millones de pesos para establecimientos municipales y 10 mil millones de pesos para particulares subvencionados”, agregando que aquella cantidad “alcanzará para reparar alrededor de 500 colegios”. La autoridad dijo que se exigirá un copago: “el Estado, a través del MINEDUC, aportará con el 80% y los sostenedores o los municipios aportarán con un 20%”. Y agregó que en 2011 serían beneficiados 15 Liceos Emblemáticos con un monto estimado de \$35 mil millones de pesos para el diseño de proyectos de reparación de su infraestructura así como para su concreción. El mismo documento relevó el esfuerzo por evitar la deserción de estudiantes de Educación Superior que pertenecen a familias de las tres regiones más afectadas (VI, VII y VIII), mediante la Beca de Emergencia para la mantención y movilización

²⁸⁷ V.R.A. (nota 108).

²⁸⁸ E.O. (nota 73).

²⁸⁹ L. E. (nota 162).

²⁹⁰ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minseges, Op. Cit., p. 31.

de universitarios, la que se materializó en un aporte de \$40.000 por 6 meses y consideró 20 mil cupos, priorizando el nivel de ingreso familiar y el daño provocado por el terremoto²⁹¹.

Por último, en su informe de agosto de 2011, Minsegres aseguró que, en la perspectiva de que todos los establecimientos educacionales estuvieran reparados en 2014, desde el terremoto se han atendido 3.190 establecimientos educacionales, equivalentes al 70% de los dañados, a través de programas públicos y privados, beneficiando a más de un millón de alumnos, y que antes del ingreso a clases en 2012, el 95% se encontrará reparado²⁹².

Uno de los pocos documentos producidos desde la sociedad civil sobre esta materia es el Informe Anual sobre Derechos Humanos 2010 de la Universidad Diego Portales, referido fundamentalmente a la etapa de emergencia. De lo aplicable a la etapa de reconstrucción se puede destacar lo siguiente: “A la mayoría de los niños de Constitución y Talcahuano, que se encuentran residiendo en lugares transitorios, el colegio al cual asisten actualmente les queda lejos. Sin perjuicio de lo anterior, se observaron iniciativas mitigadoras de dicho problema. Así, por ejemplo, en Talcahuano, el colegio contrató los servicios de un furgón escolar para trasladar a los niños. No obstante (...) el trayecto no lo perciben como peligroso y observan una serie de mejoras en relación con el anterior establecimiento (...) relacionadas con la infraestructura (...) la luminosidad de las salas, la estética del lugar y la limpieza de baños y salas”²⁹³. “Si bien en la infraestructura los niños en algunos casos captan un cambio positivo (...) el rendimiento escolar se ha visto resentido por dificultades en los procesos de aprendizaje (...) también los propios niños experimentan alteraciones del ánimo. Las relaciones con sus compañeros se han tensionado y en algunas situaciones han dado paso a la violencia”, lo cual debiera ser considerado por las autoridades, “ya que las condiciones de hacinamiento y alteración emocional de niños y profesores son <gatilladoras> de conflictos dentro del ámbito escolar”²⁹⁴.

Un documento de ACCION aludió al tema educacional relacionándolo con problemas laborales y la decisión de fusionar establecimientos, lo que habría desmejorado las condiciones de trabajadores y trabajadoras de la educación y también afecta las condiciones en que se presta la docencia a niños y niñas²⁹⁵.

Por su parte, dirigentes de comunidades de damnificados mencionaron los siguientes problemas que persistían en la etapa de reconstrucción: a) distancia entre las aldeas y los centros de educación; según el representante de la aldea “El Molino”, ubicada a un kilómetro de Dichato, una de las más grandes del país con 453 familias, el Gobierno había ofrecido la instalación de una escuela modular en la aldea pero “no fue factible, por no justificarlo la cantidad de alumnos”, y que

²⁹¹ Ministerios de Planificación, Interior, Obras Públicas, Hacienda, Minsegres, Op. Cit., p. 32.

²⁹² Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Resumen, Op. Cit., p. 6..

²⁹³ Universidad Diego Portales. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010*. Centro de Derechos Humanos, p. 311.

²⁹⁴ Universidad Diego Portales. Op. Cit., p. 312.

²⁹⁵ Asociación Chilena de ONG ACCIÓN (nota 51), p. 5.

luego se prometió la compra de un bus para el traslado a la escuela, pero tampoco se habría concretado²⁹⁶. Además, dice otro actor, “en pleno invierno la escuela estaba un poco anegada y los niños (...) no asistían a clases sino a convivencias, por la situación de anegamiento”²⁹⁷; b) carencia de becas de estudio para hijos universitarios de damnificados²⁹⁸, agravado por los nuevos puntajes de la FPS²⁹⁹; c) no calificación de estudiantes de sexto y séptimo años de enseñanza básica para el programa “Yo Elijo mi PC”, debido al mismo problema de la FPS³⁰⁰.

Otros testimonios recogidos en el trabajo en terreno indicaron que “se levantan las escuelas con aportes privados”³⁰¹ (...) y que estarían en condiciones de entrega en marzo de 2012³⁰². En Talca se denunció que “ninguno de los colegios dañados ha sido reparado (...) se dijo que iba a haber aportes de privados”³⁰³, y que “establecimientos emblemáticos, denominados concentrados, que están dañados, aún no son restablecidos y los niños siguen en el mismo container que trajo Felipe Cubillos, o en otros colegios lejanos que dividieron su jornada, teniendo que usar más niños los mismos baños”³⁰⁴.

VI. Derechos de las mujeres

Poder referirse exclusivamente a la situación de las mujeres afectadas por el terremoto y tsunami es de particular relevancia. A lo largo del estudio, la situación específica de las mujeres ha sido mencionada en numerosas ocasiones por integrantes de organizaciones de la sociedad civil y en estudios de organizaciones internacionales que dan cuenta de las mayores demandas y presiones a que han estado expuestas en tanto grupo vulnerado.

En investigación publicada por la OPS se señaló que “Las mujeres por su parte también se vieron especialmente afectadas debido a su tendencia cultural a asumir los procesos de levantamiento y contención familiar y comunitaria luego de un desastre, así como a su menor acceso a recursos de poder formales. En este sentido, fueron precisamente las mujeres quienes más se movilizaron para organizar a la comunidad y asumir el liderazgo en el proceso de reconstrucción, viéndose permanentemente enfrentadas en su labor a resistencias sociales y culturales tales como la oposición de los líderes tradicionales y la invalidación de parte de las autoridades”. Lo anterior se manifestó en la marcada presencia y protagonismo de las mujeres en los liderazgos sociales y comunitarios que asumieron la respuesta inmediatamente luego del terremoto y tsunami. Junto con ser notoriamente mayor el número de mujeres lideresas -muchos de los cuales

²⁹⁶ Representante de la Aldea “El Molino”. Comisión Investigadora. Sesión 23ª, 5 de abril de 2011, p. 24.

²⁹⁷ Sebastián González (nota 69).

²⁹⁸ Representante de 300 recolectoras de orilla, de Tubul (nota 104), p. 31.

²⁹⁹ Representante de Lebu. Comisión Investigadora. Sesión 24ª, 19 de abril de 2011, p. 18 y 39.

³⁰⁰ Representante de Talcahuano (nota 94), p. 33.

³⁰¹ P. C. F. (s.j.) y R. S. (nota 44).

³⁰² Gustavo López Martínez (nota 160).

³⁰³ Stefano Micheletti (nota 46).

³⁰⁴ M. T. (nota 92).

surgieron espontáneamente- se impuso un tipo de liderazgo centrado en la ayuda a la comunidad, participativo y colectivo³⁰⁵.

Otra publicación de la OPS cita el estudio anterior, según el cual “los hombres están inmovilizados y *‘han mostrado menor capacidad de resiliencia, se han quedado encerrados en sus casas’*. Por su parte, las mujeres promovieron la organización -muestra de ello es la mayor cantidad de liderazgos femeninos en aldeas- para levantar sus viviendas y trabajar en su comunidad, brindar apoyo y contención a sus vecinos, y la búsqueda de soluciones de trabajo”³⁰⁶. Dichos liderazgos también se observan en el porcentaje de dirigentes y representantes de familias y comunidades damnificadas que concurren a las sesiones de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

A su vez, el estudio de la Agrupación de Organizaciones de Mujeres de la Región del Maule indicó que “para las mujeres, tradicionalmente las encargadas y responsables de la reproducción doméstica, la pérdida de infraestructura educativa y especialmente de salas cunas y jardines infantiles en la región del Maule, implicó necesariamente grandes reacomodos en sus vidas personales y laborales. Esta medida, asumida por las autoridades locales y la ‘ciudadanía’ en general como forma de enfrentar la crisis de infraestructura, se hizo a costa del tiempo de las mujeres”³⁰⁷.

El mismo estudio se refirió a la violencia hacia las mujeres manifestando que “ha encontrado nuevas formas de expresión. Algunas de éstas son producto directo de las formas en que se analizan los impactos en la pérdida de infraestructura, y otras, más profundas y a la vez más invisibles, producto de las tensiones que se producen frente a situaciones de precariedad y falta de recursos en la cotidianidad de la vida de las mujeres. (...) El aumento de las denuncias por abusos deshonestos y violaciones al interior de las mediaguas u hogares altamente hacinados, también forman parte de la larga lista de violencias hacia las mujeres que se acrecientan a diario tras la catástrofe y que son invisibles para las autoridades locales y nacionales. La sensación de temor de las mujeres al transitar por sitios eriazos en barrios completamente abandonados a causa de la migración de sus habitantes a otros sectores o ciudades (...)”³⁰⁸.

La situación de violencia contra las mujeres es especialmente delicada en aquellos casos en donde las mismas no logran acceder a subsidios habitacionales y han debido volver a hogares donde conviven con sus agresores. Se “han elevado las inequidades de género entre hombres y mujeres, al no entregar respuestas claras y concretas sobre el proceso de reconstrucción y además, la invisibilización como actoras sociales (por parte de las autoridades locales), al ser negadas como contrapartes legítimas en el acceso a subsidios, soluciones habitacionales, apoyos

³⁰⁵ Elizabeth López T. y Paula Santana N. “El terremoto de 2010. Respuesta del sistema de salud y de la cooperación internacional en Chile”. *Rev. Panam. Salud Pública*: 30(2): 160-6, 2011, p.163.

³⁰⁶ Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), (nota 92), p. 71.

³⁰⁷ Agrupación de Organizaciones de Mujeres Región del Maule (nota 42), p. 11.

³⁰⁸ Idem.

legales, etc.”³⁰⁹. “Es violento que las mujeres deban volver con sus agresores para obtener subsidios habitacionales o simplemente para obtener subsidios de reparación de viviendas”³¹⁰. “Según Valeria Leal, Presidenta Comunal de Organizaciones Sociales de Constitución, al menos 30 mujeres han debido regresar con sus agresores para obtener un subsidio habitacional. Esto porque no han podido acreditar su condición de jefas de hogar en la Ficha de Protección Social (uno de los instrumentos exigidos para optar a los subsidios) ya que las labores que realizan no certifican una renta ‘estable’”³¹¹.

En materia de salud sexual y reproductiva, el estudio señaló que “la pérdida de la infraestructura hospitalaria se tradujo en la priorización de emergencias físicas que impidieron el normal desarrollo de la atención primaria. Entre los efectos más significativos para las mujeres se encuentra la suspensión de entrega de métodos anticonceptivos hasta dos meses después de ocurrida la tragedia”³¹².

VII Observaciones finales sobre el proceso de reconstrucción desde la perspectiva de los derechos humanos

a) Sobre la respuesta general del Estado a las consecuencias del desastre

El Plan de Reconstrucción del Gobierno se planteó como objetivo que a marzo de 2014 se encuentre materializada la recuperación de los sectores afectados. En materia institucional, cada ministerio sectorial, en el contexto de sus planes y programas regulares y bajo el Presupuesto General de la Nación, abordó cada uno de los desafíos de la reconstrucción, sin innovar en los mecanismos institucionales para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por el terremoto y maremoto. Debido a debilidades institucionales y a la lenta gestión estatal, el plan de reconstrucción, en especial la urbana, podría demorar mucho más tiempo.

Se ha identificado un problema en relación con la información pública en algunos ámbitos en los cuales la misma no está consolidada, no es suficientemente clara, o no está disponible con suficiente accesibilidad. Por ejemplo, en relación con el financiamiento de diversos programas y acciones, la información oficial disponible no está consolidada, lo que dificulta apreciar con claridad el total de recursos fiscales destinados a cada área afectada y su ejecución. Así, en materia de reconstrucción de viviendas, debido a que en el Presupuesto no se diferencian los recursos destinados específicamente a la reconstrucción de aquellos flujos regulares del Ministerio, resulta difícil conocer qué tipo de ayuda ha contado con cuánto apoyo fiscal.

³⁰⁹ Agrupación de Organizaciones de Mujeres Región del Maule (nota 42), p. 14.

³¹⁰ *Ibíd.*, p.18.

³¹¹ *Ibíd.*, p.19.

³¹² *Ibíd.*, p.11.

Se recomienda al Gobierno establecer un sistema de información centralizada sobre la cantidad de recursos fiscales destinados a la reconstrucción, su destino sectorizado y la ejecución con datos consolidados que permitan a las personas afectadas y a la opinión pública informarse al respecto periódicamente, con claridad y transparencia.

b) Sobre la respuesta del Estado a derechos humanos particulares en situaciones de desastre natural

Primero. El gobierno ha reconocido la relevancia de la participación y consulta en materia de reconstrucción, abriendo algunas instancias a tales efectos en materia de vivienda, pero el INDH ha constatado opiniones críticas por parte de organizaciones no gubernamentales que han trabajado en este ámbito y que sostienen que el proceso ha carecido de instancias en donde las opiniones de las personas afectadas sean realmente tenidas en consideración.

En este ámbito, se sugiere al Gobierno realizar los máximos esfuerzos por hacer efectivo el compromiso presidencial de que la reconstrucción sea un proceso social que involucre a los diferentes actores sociales, implementando mecanismos que garanticen el acceso a la información y la participación ciudadana en las etapas futuras de toma de decisión, ejecución y control relacionados con la reconstrucción.

Segundo. En materia de derechos relacionados con necesidades básicas vitales de la población afectada, este estudio ha constatado que las principales demandas del proceso de reconstrucción en esta etapa están relacionadas con el escaso acceso diario a agua potable en las aldeas y sitios de residentes damnificados, y con la reposición de los servicios de alcantarillado.

Se recomienda a las autoridades responsables, en particular las Municipalidades y el Gobierno, implementar las medidas de coordinación y apoyo necesarias para satisfacer dichas necesidades básicas.

En cuanto a las dificultades para obtener beneficios derivados de la Ficha de Protección Social mencionadas en este estudio, se recomienda a las autoridades pertinentes evaluar cuidadosamente cada situación y garantizar los beneficios a las personas afectadas, tanto de aldeas o campamentos como allegados y de sitios residentes.

Tercero. En cuanto al derecho a la vivienda, el INDH ha constatado que el proceso de reconstrucción ha sido más lento que lo anunciado por el Gobierno inicialmente. De acuerdo a información oficial, a fines de 2011 debiera haberse asignado el total de los 220.000 subsidios de reconstrucción o reparación contemplados. A octubre de 2011, los subsidios asignados eran 180.131, había 125.530 inicios de obra y 65.168 obras terminadas, de las cuales 57.782 corresponden a obras de reparación.

En este ámbito, el rol jugado por el mercado inmobiliario ha sido cuestionado en estudios y por organizaciones de damnificados y organizaciones no gubernamentales, en tanto sus intereses y la oferta disponible habrían definido en buena medida el tipo y forma de gestión de subsidios, antes que la necesidad de las personas damnificadas y su derecho a la vivienda. El desplazamiento de personas y familias hacia los cerros o la periferia de las ciudades sería producto del aumento del valor monetario de los terrenos o sitios céntricos que ocupaban antes del desastre y del interés por estos para proyectos inmobiliarios, junto con las dificultades de la población damnificada para acceder a créditos suficientes para pagarlos.

En materia del derecho a la vivienda, se recomienda al Gobierno:

- a) Adoptar todas las medidas necesarias para superar el retraso existente, reduciendo el tiempo que media entre la entrega del subsidio y la construcción o adquisición de la vivienda para evitar que las personas y familias en campamentos o aldeas y en sitios residentes deban soportar un tercer invierno habitando en mediaguas.
- b) Atender particularmente la situación de las personas en sitios residentes, facilitando la reconstrucción pronta de sus viviendas en esos mismos sitios, o bien considerándolos, cuando corresponda, beneficiarios prioritarios de los subsidios de densificación, evitando su migración a la periferia de las localidades o ciudades.
- c) Asegurar que todas las personas damnificadas tengan la posibilidad de participar en la determinación del diseño de su nueva vivienda, y que se respete la decisión que adopten.
- d) Fiscalizar la gestión de empresas constructoras de viviendas definitivas a objeto de que cumplan con los requisitos exigidos por el ordenamiento legal y que las viviendas construidas correspondan en su diseño, materiales y terminaciones a los contratos suscritos.
- e) Asegurar que en la asignación de subsidios y adquisición de viviendas se trate de forma igualitaria y sin discriminación a las personas que viven solas o son solteras, particularmente mujeres solas y/o jefas de hogar.

Cuarto. En cuanto al derecho a la salud, el Gobierno dio por concluida la segunda etapa de la reconstrucción hospitalaria y aseguró que se había recuperado el 100% de la capacidad del país. También ha informado sobre el despliegue de diversas acciones de salud, incluyendo la salud mental.

Los ámbitos críticos identificados por el INDH se centran en la lejanía de algunos campamentos o aldeas de los consultorios, en que las ambulancias no siempre están disponibles, y que algunos servicios de salud u hospitales están aún sin reparaciones. El INDH también pudo constatar una crítica generalizada en relación con la carencia de respuesta gubernamental a la situación que afecta la salud mental de la población damnificada debido a las expectativas frustradas y al transcurso del tiempo bajo la incertidumbre respecto a la solución habitacional definitiva.

Se recomienda al Gobierno redoblar los esfuerzos destinados a proveer una adecuada atención de salud mental y psicosocial a la población afectada por el terremoto, aplicando en plenitud el proyecto de reconstrucción psicosocial comunitaria nacional e implementando planes especiales sostenidos que refuercen la atención primaria y los programas de salud mental de los centros hospitalarios, dirigidos tanto a damnificados residentes como de las aldeas, con especial atención a quienes forman parte de grupos vulnerados.

Quinto. En relación con el derecho al trabajo, el INDH observó evaluaciones positivas en relación a lo desarrollado por el gobierno en este ámbito, por ejemplo, en iniciativas de fomento productivo y de apoyo a los pequeños y medianos empresarios y comerciantes. Algunas críticas se han mencionado en cuanto a las medidas que favorecieron el empleo individual asalariado: trabajadores/as damnificado/as criticaron que el salario en trabajos de obras públicas post terremoto fuese el 50% del sueldo mínimo. A la vez, el INDH recogió cuestionamientos referidos al sistema de compras centralizadas de materiales de construcción a grandes empresas, por cuanto ello habría afectado el comercio local.

En este ámbito se recomienda al Gobierno:

- i) Que, sin perjuicio de proseguir la ejecución de programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa y el comercio minorista, se establezcan planes focalizados, con apoyo a los municipios, destinados a satisfacer la extendida demanda de trabajo individual asalariado por parte de personas damnificadas, extendiendo los programas ejecutados con carácter temporal e implementando nuevos programas de subsidio a la contratación laboral, capacitación, etc.
- ii) Preocuparse específicamente de la situación de cesantía que afecta a las trabajadoras de caletas de pescadores -encarnadoras y recolectoras de orilla- y a aquellas que en la etapa de emergencia fueron contratadas por el Cuerpo Militar del Trabajo, aplicando planes destinados a absorber el desempleo.
- iii) Establecer un catastro de las personas damnificadas con necesidades especiales, con la finalidad de implementar en su favor programas laborales específicos.

Sexto. En materia de derecho a la educación el Gobierno informó que, a agosto de 2011, el 70% de los establecimientos educacionales dañados había sido atendido a través de programas públicos y privados, beneficiando a más de un millón de alumnos/as.

El INDH observó reclamos referidos a la distancia entre determinados campamentos o aldeas y los centros de educación, y en el caso de Talca, por ejemplo, la no reparación de colegios dañados, en especial establecimientos emblemáticos, denominados concentrados.

Séptimo. En cuanto a los derechos de las mujeres, no hay mayor mención ni atención explícita y sistemática de parte de organismos gubernamentales a su condición y situación desde una perspectiva de género. El INDH ha tenido acceso a informes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales que dan cuenta de la vulneración cotidiana de sus derechos y de la persistencia de la violencia institucional y de género en los ámbitos públicos y privados, la que se ha agudizado en algunos casos.

Se recomienda al Gobierno explicitar transversalmente la dimensión de género en sus planes, programas y políticas hacia la población damnificada, de manera de aminorar las consecuencias negativas de roles naturalizados en sus vidas y proyectos personales (sobrecarga de trabajo y mayor estrés, entre otras). Asimismo, para abordar otras situaciones de violencia de género (desigualdad, subordinación y discriminación de las mujeres): por ejemplo, en casos de “violencia intrafamiliar”; inequidad en el acceso a oportunidades laborales y en la toma de decisiones, entre otras.

Octavo. Con el objeto de cumplir el propósito gubernamental de “hacer de Chile un país mejor preparado para enfrentar futuras catástrofes”, se recomienda al Gobierno que en la elaboración de nuevos planes relacionados con respuestas a futuros desastres naturales, se incorpore como parámetro guía las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (“Directrices IASC”), y se desarrollen los correspondientes programas de capacitación con funcionarios/as públicos/as involucrados.

Noveno. Se recomienda a la Cámara de Diputados que, en ejercicio de su función constitucional fiscalizadora, realice un seguimiento permanente del proceso de reconstrucción, publicando periódicamente los resultados. Igualmente, se sugiere a los miembros del Congreso Nacional redoblar sus acciones de comunicación y escucha directa con las comunidades de las localidades que representan, en particular, con las organizaciones de la población damnificada.

ANEXO 1

Principales Consideraciones y Conclusiones de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados

Sin perjuicio de su participación en la actividad legislativa relacionada con el proceso de reconstrucción (Leyes N° 20.444 y 20.455, y Ley de Presupuesto), el Congreso Nacional, específicamente la Cámara de Diputados, ejerció su facultad fiscalizadora con el establecimiento de una Comisión Especial Investigadora sobre el Seguimiento del Proceso de Reconstrucción Nacional. La primera sesión de esta Comisión fue el 8 de agosto de 2010 y durante su funcionamiento concurrieron diversas autoridades de Gobierno y representantes de organizaciones de damnificados. La última sesión se realizó el 30 de agosto de 2011 con el objeto de votar las conclusiones y proposiciones sobre la investigación a incluir en su informe a la Sala.

Se consignan en este anexo los principales aspectos que menciona el Informe de la Comisión Investigadora en los capítulos V y VI, Consideraciones y Conclusiones, respectivamente, relativas a la reconstrucción. Sobre la materia analizada, el debate se centró en una serie de puntos y consideró los *nudos* o problemas que se generaron en el proceso de reconstrucción, según se exponen a continuación. Así como las conclusiones relativas a la reconstrucción de viviendas, como dimensión central analizada, y los requerimientos comunes que expusieron las personas damnificadas a la Comisión.

1. Puntos del debate

- “Confusión en la conducción por parte de las autoridades responsables y descoordinación entre las mismas lo que se tradujo en definitiva en una inconsistencia en la información, y por ende, en las hojas de rutas y en la falta de identificación, en una primera etapa, entre la postulación a los subsidios pos terremotos en sus distintas modalidades y la de los subsidios normales de acuerdo a los programas permanentes, como asimismo, respecto de los de reparación o de construcción de viviendas, y de los requisitos que deberían cumplir los postulantes para cada uno de ellos en sus distintas modalidades.
- Falta de capacidad de las autoridades regionales y ministeriales y de personal calificado, como asimismo, descoordinación en la información por parte del Serviu.
- Falta de participación ciudadana en la búsqueda y ejecución de soluciones.

- Insuficiencia de los recursos destinados a reparación en comparación con la cantidad de damnificados, particularmente, en cuanto a las zonas de mayor vulnerabilidad y la llegada del invierno.
- Reorganización de los planes reguladores de las zonas costeras que obligarían a los damnificados a trasladarse y dejar sus terrenos propios en beneficio de futuros emprendimientos turísticos y comerciales.
- Preocupación por la inversión en cuanto se concentrará entre los años 2013 y 2014, lo que se traduce en una lentitud del proceso.
- Poca claridad respecto de la indefinición del plan de recuperación del borde costero.
- Desacuerdo en cuanto al real número de subsidios entregados.
- Inadecuado silencio respecto de los tremendos daños que hubo en las construcciones hechas por privados
- Desinformación y dificultades respecto de las demoliciones de los edificios siniestrados, particularmente, respecto de la falta de recursos para hacerlo las municipalidades.
- Improvisación respecto de localización y anuncio de planes maestros no concordados con la ciudadanía y los afectados.
- Lenta entrega de los informes por parte de Sernageomin y exceso de petición de antecedentes para obtener un subsidio, incluso mayor que los establecidos para las postulaciones normales, entre otras, una excesiva cantidad de planos y otros antecedentes para su aprobación.
- Falta de interés de las Egis en enfrentar las soluciones en sitio residente o de reparación de viviendas.
- Carencia de psiquiatras y personal médico para trabajar en el ámbito de las secuelas psicológicas y problemas de salud de las personas afectadas
- Criterios de focalización de la Ficha de Protección Social en cuanto al puntaje exigido para enfrentar la reconstrucción de lo perdido, y la modificación que debería sufrir para enfrentar catástrofes.
- Valorización positiva de la identificación de rasgos patrimoniales y la reconstrucción del patrimonio cultural.
- Problemas legales de hacerse cargo el Estado de las demoliciones de los edificios privados.

- Autoridad responsable en la toma de la decisión, costo real, financiamiento y pago por la instalación, respecto del emplazamiento de un puente mecano provisorio para brindar conectividad en la ciudad de Concepción” (pp. 309-311).

2. Nudos o problemas que se generaron en el proceso de reconstrucción

a) En las responsabilidades del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

- Acotar la primera información conseguida vía satelital.

El registro de damnificados se cerró el 27 de agosto de 2010 con 286 mil inscritos. Hubo que realizar un proceso de sistematización de las bases de datos para determinar cuántos no presentaban los antecedentes correctos, no cumplían los requisitos o la información estaba duplicada.

- Determinar montos de los subsidios y sujetos de éstos.

Había 26 mil registros que tenían algún vicio en su inscripción (existían 6.500 direcciones que tenían cuatro o más registros asociados, 14 mil direcciones con 2 registros asociados; por ejemplo, con un certificado de inhabilitación de una vivienda postularon 12 familias distintas). Fue necesario depurar la información para saber exactamente quiénes eran los verdaderos afectados, y primero, quiénes eran propietarios, puesto que quienes podían postular al subsidio de reconstrucción son los propietarios, no arrendatarios ni allegados.

Los subsidios eran diferentes en monto según grado de recuperabilidad de las viviendas, lo que también tuvo que determinarse. Esto fue más complejo en edificios de departamentos. Hay más de 30 modalidades de subsidios: según si la construcción de la vivienda es en sitio propio, en terrenos nuevos, con o sin crédito, postulación grupal o individual, a través de una EGIS o directamente del Serviu, si es para adquisición de vivienda, reparación o si hay patrimonio de por medio, etcétera.

Por otra parte, “no todos los propietarios afectados son sujetos de ayuda, sólo los propietarios más vulnerables, es decir los que pertenecen al quintil cuarto y quinto. Para ello se exigió llenar una nueva, o mostrar la Ficha de Protección Social previa al terremoto. Se estipuló un puntaje de corte de 13.800 y fracción, que equivale al límite entre el tercer y cuarto quintil. O sea, se abrieron las puertas para el programa de reconstrucción no sólo a los sectores vulnerables, sino, también, a la clase media”. (p. 312) Quienes postularon debieron firmar una declaración jurada en donde certifican que resultaron damnificados, que necesitan la vivienda, que la van a habitar y que no la van a arrendar por los próximos cinco años.

- Se decidió que las construcciones fueran legales.

Es decir, que cuenten con permiso de edificación, cumplan con la normativa vigente, que fuesen asísmicas, ignífugas, térmicas, con el cuadro normativo de los programas habitacionales del Serviu y con recepción municipal. Y que cuando se

construyera en terreno propio de las familias, que estos cuenten con el título de dominio respectivo, lo cual constituyó una gran complejidad porque hay terrenos de sucesiones hereditarias.

“Para obtener el título de dominio regularizado se generó un proceso de *fast track* para la regularización de los dominios”. Esto significa un proceso que demora alrededor de seis meses (consulta al Servicio de Impuestos Internos y al Registro Civil en busca de otros posibles propietarios; luego de un promedio de cuatro meses, se emite la resolución B en donde se acepta la solicitud a tramitación para la regulación del dominio; se hace una publicación en diarios y carteles para advertir a potenciales propietarios del terreno que se busca regularizar; transcurrido un mes, el ministerio de Bienes Nacionales emite una nueva resolución y ordena inscribir el inmueble en el Conservador de Bienes Raíces). Después de un trámite que dura alrededor de 30 días se realiza la inscripción. Luego debe pasar un año –plazo de posesión prescriptiva- para que efectivamente el propietario sea dueño legal del terreno.

A su vez, “existen 25 mil subsidios para ser entregados a familias que no tengan terreno como parte del plan de reconstrucción y, además, montos adicionales para habilitar terrenos que pudiesen estar por encima del valor que permita el subsidio o para comprarlos directamente” (p. 313).

- Selección de la vivienda por parte de los afectados.

Todos los programas habitacionales consideran la participación ciudadana y la posibilidad de elegir. Es decir, se quiere dar la opción de que las familias elijan la vivienda en función de sus necesidades y sus características.

- La reconstrucción en sitios dispersos aumenta costos.

Se debe hacer el esfuerzo de volver a construir las viviendas en el mismo sitio donde resultaron destruidas, es decir, evitar la expansión urbana y reconstruir respetando el apego territorial y manteniendo las redes sociales vecinales de las familias. Hubo personas que preferirían vender un sitio en el centro de la ciudad y construir en uno más barato alejado, lo que genera una complicación adicional porque significa que hay que reconstruir en sitios que están dispersos geográficamente.

- Reconstruir manteniendo el patrimonio histórico.

La reconstrucción tiene que preservar la imagen urbana que tenía el casco histórico de la ciudad, asociado a una fachada continua y una arquitectura más patrimonial.

Se ha dispuesto un subsidio adicional de 200 UF que las familias pueden ejercer si su vivienda está dentro de una zona patrimonial histórica. No se puede hacer por obligación, más bien es un incentivo para recuperar parte de la identidad de la calle, con el objeto de que se construya con ese contexto y recuperar la identidad que tenía la ciudad antes del terremoto. Es decir, un subsidio de reconstrucción puede llegar a 580 UF si la casa está instalada en un casco de carácter histórico.

- Reincorporación de los damnificados a la sociedad.

Hubo grupos que no tenían sitios y que se encuentran en alrededor de 110 aldeas con aproximadamente 9 mil familias en condominios sociales, más la gente que está en los barrios deteriorados. Se trabaja con un componente físico, liderado por el Serviu, y con uno social, de manera que se llevará a cabo una reconstrucción tanto física como psicosocial. El objetivo es ayudar a reincorporar a las personas a la sociedad.

Esos grupos tienen en común no poseer terrenos. Si hubiesen tenido uno, habrían recibido una vivienda de emergencia y estarían en su sitio.

- Mantener los planos reguladores.

En conjunto con el Sernageomin y otras organizaciones se han revisado los planos reguladores para contar con una especie de guía de diseño, ya que si se deja la reconstrucción al azar, se pueden construir viviendas prefabricadas distintas sin ningún sentido de conjunto, de modo que el escaso valor patrimonial de algunas calles se puede perder por completo. Entonces, se quiere elaborar algunas guías de diseño de planos reguladores para pequeñas localidades o cascos urbanos con algún carácter de zona típica, las que permitan reconstruir manteniendo el estilo de esa calle.

- Denuncias permanentes contra las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS.

Para el plan de reconstrucción se restringió la participación de las EGIS. De aproximadamente 1.200 EGIS que estaban inscritas, se filtraron alrededor de 1.000, que no tenían operación y que responden a la categorización de EGIS “brujas”. En contrapartida, se abrió la posibilidad de que municipios, fundaciones y ONG establecidas participen como tales.

- La certificación de las viviendas.

Al momento de la exposición había 27 tipos de viviendas certificadas y 82 más en curso de certificación. Es un proceso que está permanentemente abierto y la idea es que si una empresa constructora postula una vivienda que no es elegida en un proceso participativo, esa empresa pueda adaptar su vivienda e ir acercándose a lo que la gente busca. No se ha entregado ni se va a entregar ningún subsidio a una vivienda que no esté debidamente certificada.

- Se requiere más personal para atender las nuevas necesidades.

Ya se han reforzados las plantas, tanto en el Serviu como en los municipios.

Hay diez personas adicionales para hacerse cargo del terremoto en el SERVIU de cada región. Por su parte, la Subdere ha dispuesto cerca de cien profesionales para los municipios más afectados. Se modificó el convenio que tiene el Ministerio de Vivienda con Servicio País por 56 profesionales, para focalizarlos de nuevo en los municipios más afectados y el Programa Quiero Mi Barrio, que tiene una buena cantidad de personas, se han dispuesto para cooperar a los municipios. El principal déficit de profesionales está en las municipalidades, y para el próximo año la Subdere también contempla fondos adicionales para poner más gente en los municipios.

- Una cantidad importante de viviendas afectadas se encuentra en territorio tsunami.

Se recalca el que las personas damnificadas vuelvan a vivir en la orilla del mar y, en el caso particular de Dichato, que la gente pueda volver a la parte plana, a la costa.

Los planes que se han presentado, debatido y que se encuentran en proceso de ser consultados con la comunidad, contemplan expropiaciones sólo para las familias que viven en el primer borde, de manera que pudiesen retroceder un poco para hacer allí una obra de mitigación que permita que el resto y la inmensa mayoría de la gente que vive en el plano pueda seguir viviendo en una zona con riesgo de *tsunami* de alguna manera mitigado.

- Las reparaciones de los edificios Serviu.

La reparación de edificios es larga y cara. Por ejemplo, en Santiago, la Villa Olímpica, la Villa Portales, que son blocks de edificios enormes que alguna vez fueron Serviu, además de Centinela II, en Talcahuano. En el caso del Cerro O'Higgins, en donde lo único que se quiere por todas las partes involucradas es demoler, no se cuenta con los permisos judiciales porque está en proceso por la muerte de ocho personas.

b) En las responsabilidades de la Dirección de Obras Portuarias, la Dirección de Vialidad, y la Dirección de Arquitectura del MOP

Los plazos que atrasan las tareas en todos los ámbitos de la reconstrucción de infraestructura pública corresponden a los plazos legales que exige la Inversión Pública, que contienen: aprobación de MIDEPLAN de la Ficha EBI, aprobación de la Dirección de Presupuesto, aprobación Contraloría, confección bases administrativas y técnicas, aprobación de éstas por parte de la Contraloría, llamado a licitación diseño, aprobación Contraloría, llamado a licitación Construcción, aprobación Contraloría.

c) En la responsabilidad del Ministerio del Interior en las demoliciones y retiro de escombros de las Municipalidades y del Ministerio de Obras Públicas como Unidad Técnica

- Encontrar el marco legal.

Se trabajó primero en determinar las competencias de los distintos actores involucrados, es decir, los municipios, los ministerios, el Ministerio Público, los propietarios, las inmobiliarias, las compañías de seguros, como también de todas las autoridades que intervenían en esta materia, para establecer el marco legal sobre el cual podría el Estado hacerse cargo de una situación como ésta. Se sostuvieron entrevistas y reuniones con el Contralor General de la República tendientes a analizar esta situación y con diversos especialistas internacionales en materia de demoliciones, pues se trata de edificios emplazados en el medio de la ciudad y no de construcciones con espacios abiertos o lo que se llama cancha para demolición.

- Las demoliciones deberían hacerlas los privados.

La obligación primaria de la demolición es del dueño del inmueble, sin embargo, muchos propietarios privados de inmuebles y especialmente de edificios, carecen de los recursos para hacerlo, más cuando hay créditos hipotecarios comprometidos. Debido a ello las municipalidades deberían encargarse de esta tarea pero carecen de recursos para las demoliciones, especialmente en las zonas más afectadas, por lo que será el Ministerio del Interior, a través de la SUBDERE el encargado de proveer los recursos, y como también las municipalidades carecen del conocimiento técnico para demoliciones tan complejas y del recurso humano idóneo, será el Ministerio de Obras Públicas la Unidad Técnica encargada de demoliciones.

- El MOP no puede demoler hasta que no se superen los conflictos legales de los propietarios con las inmobiliarias.

En algunos conflictos legales el atraso está condicionado por el Ministerio Público que ha debido interceder en aquellos conflictos donde hubo muertes. Por lo tanto, ni la municipalidad ni el MOP ni el propietario pueden tocar la edificación en que haya un conflicto legal en proceso.

- Ministerio de Obras Públicas como Unidad Técnica.

Se decidió que el MOP fuera la Unidad Técnica en lo que se refiere a las demoliciones, al igual que lo hace en otras áreas, como la construcción de edificios públicos, cárceles u hospitales.

El Ministerio de Obras Públicas definió los términos de referencia y trabajó en conjunto con los municipios para determinar los criterios sobre los cuales se iba a trabajar. Si bien estos criterios son técnicos, se partía de la base de que, en este caso, solamente se podía intervenir por razones de seguridad pública. Por lo tanto, se interviene en aquellos edificios definidos como prioritarios para la seguridad pública y en aquéllos en que haya amenaza de ruina.

Es necesario considerar que en Chile no existe la maquinaria ni las empresas con la experiencia para hacer demoliciones “implosivas”, es decir, que no destruyan los edificios colindantes. Debido a ello, cuando el MOP comience a desarrollar su trabajo debe llamar a licitación para la demolición a su registro de consultores internacionales.

Las licitaciones requieren la elaboración de bases administrativas y técnicas que debe aprobar la Contraloría, y la conformación de la comisión seleccionadora, un tiempo de relación con los postulantes y posteriormente la aprobación de la Contraloría de la adjudicación. Ello significa que las demoliciones no podrán comenzar antes de mediados de 2011.

- Estabilización de los edificios.

El MOP hizo la separación entre lo que son obras de estabilización y obras de demolición para trabajar con mayor prontitud en la estabilización y proceder a la demolición con posterioridad, precisamente en razón de la seguridad de las personas. Ello ha implicado un proceso altamente complejo y lamentablemente la

legislación chilena no consideraba herramientas que permitieran intervenir en edificios privados que son propiedad de uno o varios particulares, como para entrar y demoler de una sola vez. Se debe intervenir un edificio con las autorizaciones pertinentes. Hay varios casos en que el Ministerio Público, a través de la presentación de querrelas, ha supeditado la intervención de la demolición a la presentación de peritajes.

- Peritajes pre demolición.

Otro atraso lo plantean los peritajes solicitados por el Ministerio de Obras Públicas antes de las demoliciones, cuyo objeto es conocer las causas de las destrucciones para que sean puestos a disposición del Ministerio Público y puedan ser conocidos. El Ministerio Público solicitó que no se iniciara ninguna demolición en determinados edificios sin tener un peritaje sobre la situación. Respecto de la demolición por parte de las municipalidades, los municipios y el Estado deben actuar en forma subsidiaria con los particulares. Las causas contra los particulares para la obtención de los recursos serán iniciadas por el Consejo de Defensa del Estado, que es el órgano al que le corresponde la defensa judicial de los intereses del fisco. El curso de acción será definido en base a la situación de cada edificio en particular, por ejemplo la aplicación de las normas de prescripción que establece la ley general de urbanismo y construcciones, en el sentido de si se va a dirigir en contra de los particulares, de la constructora, o de los que resulten responsables. Es un tema que va a dilucidar caso a caso el Consejo de Defensa del Estado en su mérito, considerando los informes periciales que se emitan y que se presenten al Ministerio Público.

d) En las responsabilidades de la Municipalidades

- Falta de personal técnico y administrativo para emprender todas las nuevas tareas.

Aún cuando se haya autorizado a algunas municipalidades a contratar personal, ello significa atrasos tanto desde el punto de vista de la contratación, que requiere algún tiempo, como adaptar al nuevo personal al medio.

- Descoordinaciones entre municipalidades y SERVIU.

Una catástrofe implica elementos nuevos que no siempre cuentan con la legislación apropiada respecto de las funciones de alcaldes, intendentes y gobernadores regionales.

Las nuevas responsabilidades y los marcos legales existentes no siempre ayudan a emergencias de este tipo y al mismo tiempo el Estado no tiene la flexibilidad para rápidamente definir nuevas atribuciones en caso de catástrofe. El SERVIU no se siente obligado a informar a las municipalidades sobre sus actividades lo que retrasa por carecer de información. Otras veces éste exige demasiados antecedentes y papeles que atrasan a las municipalidades en su accionar. Generalmente las ignora en sus tareas de reconstrucción debido a que cualquier descoordinación produce mayores retrasos.

Hay tareas de los municipios que dependen de otros servicios. Por ejemplo la municipalidad no puede demoler o reconstruir en terrenos que aún están sufriendo movimientos sísmicos y requieren informes definitivos del Sernageomin sobre fallas geológicas que no se pueden realizar con la urgencia requerida, tanto por los ritmos tradicionales de los servicios como porque el proceso sísmico aún no termina.

También hay ineficiencias que producen entrampamientos, como el caso de algunos edificios del SERVIU que no se pueden demoler porque son inexistentes, ya que la DOM de la municipalidad correspondiente nunca emitió la recepción. Hay casos de edificios de doce años de antigüedad en esta situación. Por lo tanto, antes de emitir el certificado de inhabilitación, se requiere solucionar el problema de la ausencia de recepción municipal.

- EGIS (Entidad de Gestión Inmobiliaria Social).

Las Egis han desarrollado el papel de reemplazar al Estado en funciones que la municipalidad no puede cumplir, pero en la situación actual su autonomía ha resultado en muchos lugares perjudicial. No informan a las municipalidades, no les interesa trabajar en construcciones en el sitio residente, ni en reparaciones, pero donde no existen también producen un vacío que no hay cómo llenar con la legislación existente. Hay comunas que carecen de EGIS.

- Asegurar la participación de los vecinos necesariamente produce atrasos

La participación es imprescindible pero produce impasses a veces difíciles de soslayar. Por ejemplo, las expropiaciones en el borde costero no tienen el apoyo de algunos municipios. En Dichato los vecinos se oponen a la expropiación de una franja del borde costero para desarrollar las medidas de mitigación. Otros propietarios no aceptan el precio que se les ofrece por sus terrenos a veces correspondientes a un quinto del valor que ellos estiman.

Tampoco es fácil definir la situación futura de allegados y arrendatarios.

Las notificaciones a los damnificados sobre su situación son enviadas a los correos. Hay muchas comunas que carecen de éstos, de manera que el vecino debe desplazarse a la comuna más cercana. Esto también retrasa la llegada de información y, por ende, la participación.

-Subsidios insuficientes.

Otro hecho que demora el proceso dice relación con los subsidios de reparación o de construcción en el sitio propio porque no contemplan el costo de nivelación del terreno. Muchos de éstos aún han seguido cambiando por los movimientos telúricos posteriores. Tampoco el valor de muros de contención, demoliciones y retiro de escombros. Es decir, todo lo que requiere el terreno antes de la construcción. Algunas municipalidades han solicitado aumentos de subsidios porque no pueden solventar las diferencias por estar con deficiencia en los recursos operacionales.

- Elaboración de nuevos planos reguladores.

El Gobierno quiere mantener los planos reguladores existentes en la medida de lo posible. Por lo tanto, la reelaboración de estos y los cambios inevitables requieren discusión y análisis, lo que produce nuevos atrasos.

3. Conclusiones relativas a la reconstrucción de viviendas y requerimientos comunes de las personas damnificadas*:

En el informe se señala que el Plan de Reconstrucción se encuentra actualmente en proceso de implementación y que se desarrollará entre los años 2010 y 2014, cumpliéndose en paralelo con el Programa de Gobierno. Este plan tiene por objeto asegurar que, hacia el 11 de marzo de 2014, se encuentre materializada la recuperación de los sectores que se vieron afectados por el terremoto del 27 de febrero. Meta que deberá ser compatibilizada con los requerimientos que exigen una buena asignación de los recursos públicos y una sana política fiscal.

i) En cuanto a reconstrucción de viviendas, se elaboró un plan con diversas soluciones y un sistema flexible de asignación de recursos que permitiera adaptarse a las diferentes problemáticas. En términos generales se trata de 3 tipos de subsidios, que van desde las 55 a las 780 UF: construcción de vivienda (3 tipos de subsidios); adquisición de vivienda (3 tipos de subsidios); reparación de vivienda (1 tipo de subsidio).

La meta fijada por el Ministerio de Vivienda fue asignar 220 mil subsidios de reconstrucción al 2011, de los cuales 100 mil se asignarían durante 2010. Esta meta se cumplió cabalmente, asignándose el subsidio N° 100 mil el día 19 de Diciembre 2010. Al finalizar el año 2010 se habían asignado 124.242 subsidios de reconstrucción, de los cuales 50.000 se encontraban en ejecución.

Cada uno de los subsidios otorgados tiene el nombre, apellido y rut del beneficiario, información publicada en la página web del Ministerio. En todos los casos, antes de otorgar un subsidio, se ha verificado que sea una familia elegible,

* Otras conclusiones del informe dicen relación con reconstrucción de caletas; reconstrucción de infraestructura pública (96,7% “había recuperado su funcionalidad básica en forma total o parcial”); recursos destinados a demolición y retiro de escombros; instalación del Puente Mecano en la Región del Biobío, y observaciones de la Contraloría General de la República a las donaciones nacionales e internacionales (“descoordinación entre las distintas reparticiones que participaron en el proceso”). También se refieren a la reconstrucción de Tocopilla, por terremoto de 2007. es decir, que pueda ser calificada como damnificada y que requiere un subsidio del Estado.

En términos generales, un subsidio contempla 4 etapas: postulación; selección de la familia; asignación; y entrega.

Sólo se ha exigido ficha de protección social a aquellos que deben efectuar reparaciones, a los cuales se exige un puntaje de 13.484. La ficha no se exige ni para la construcción ni para la demolición.

Diversos problemas ha debido de enfrentar el MINVU en el proceso de reconstrucción: inoperancia de la EGIS; falta de experiencia y medios de las municipalidades; falta de capacidad de asociación de los grupos de damnificados para actuar en conjunto; burocracia en la reparación de edificios, entre otros.

Para vencer dichos obstáculos se han tomado cuatro medidas para acelerar la reconstrucción:

1. entrega de subsidios portables a las familias afectadas.
2. autoconstrucción supervisada en sus propias viviendas.
3. entrega de subsidio especial de hasta 500 UF para construir en cascos históricos de 22 comunas.
4. disminución de trámites, descentralización de funciones y simplificación de procesos.

Sin embargo, el Gobierno logró en dos meses poner a disposición de los afectados 75 mil mediaguas, que es la cantidad más grande que se haya puesto en Chile. Se ha aplicado máxima eficiencia en el plan de reconstrucción y la cantidad de subsidios otorgados es absolutamente histórica. A modo de ejemplo, en la región de Biobío, entre los años 2008 y 2009 se otorgaron 21 mil subsidios, mientras que este gobierno otorgó 35 mil subsidios en 8 meses y medio.

ii) Requerimientos comunes de las personas damnificadas en aldeas, campamentos y sitios residentes de las zonas más destrozadas:

“Los damnificados que fueron invitados y recibidos por la Comisión son contestes en señalar que los principales problemas que los aquejan son los siguientes: desempleo; inexistencia de propiedad donde arrendar; incertidumbre respecto de la fecha de inicio de las obras de construcción; inseguridad e insalubridad del lugar donde habitan; desconocimiento de los procesos de expropiación; falta de certeza respecto de la solución habitacional; falta de servicios educacionales y de salud; y, variedad en los puntajes de la ficha de protección social.

Asimismo, una petición concreta extensiva a todos los damnificados fue la solicitud que todas las personas que viven en campamentos y que han sido perjudicadas con el terremoto pasen directamente al Chile Solidario, sin distinciones” (p. 330).

ANEXO 2

N° OFICIO	FECHA	DESTINATARIO	MATERIA	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OFICIO
533	06-09-2011	RODRIGO GALILEA VIAL/ INTENDENTE REGIÓN DEL MAULE	Personas restringidas de entrar a su domicilio, mecanismos y medidas adoptadas	08-09-2011	20-09-2011	712
534	06-09-2011	JOSE ANTONIO GALILEA VIDAURRE/ MINISTRO AGRICULTURA	Cantidad de afectados, acceso a tierras productivas, subsidios de auto reconstrucción, medidas adoptadas	07-09-2011		
535	06-09-2011	JOAQUIN LAVÍN INFANTE/ MINISTRO DE PLANIFICACIÓN	Distrib. beneficios según ficha de medición social, a través de FOSIS, medidas adoptadas	07-09-2011	01-02-2012	363
536	06-09-2011	JAIME MAÑALICH MUXI/ MINISTRO DE SALUD	Serv. de salud afectados, proceso reconstr. y medidas adoptadas	08-09-2011	19-01-2012	281
537	06-09-2011	CRISTIAN LARROULET/ MINISTRO SEGPRES	Informe de plazos de reconstr., participación ciudadana, IASC, cantidad de campamentos y aldeas	08-09-2011		
538	06-09-2011	RODRIGO PÉREZ MACKENNA / MINISTRO DE VIVIENDA Y URB.	Cantidad de personas afectadas, viviendas reconstr.. Serv. Sanitarios. Sistema de consulta	08-09-2011		
539	06-09-2011	ANDRES MOLINA MAGOFKE/ INTENDENTE ARAUCANÍA	Personas restringidas de entrar a su domicilio, mecanismos y medidas adoptadas	08-09-2011	20-12-2011	3301
540	06-09-2011	VICTOR LOBOS DEL FIERRO / INTENDENTE REGIÓN BIOBÍO	Personas restringidas de entrar a su domicilio, mecanismos y medidas adoptadas	08-09-2011		
541	06-09-2011	CECILIA PÉREZ JARA /INTENDENTA REGIÓN METROPOLITANA	Personas restringidas de entrar a su domicilio, mecanismos y medidas adoptadas	08-09-2011	28-09-2011	4282
542	06-09-2011	PATRICIO REY SOMMER/ INTENDENTE REGIÓN LIBERTADOR GRAL. B. O'HIGGINS	Personas restringidas de entrar a su domicilio, mecanismos y medidas adoptadas	08-09-2011		
543	06-09-2011	RAUL CELIS MONTT / INTENDENTE REGIÓN DE	Personas restringidas de entrar a su domicilio,	08-09-2011	15-11-2011	3084

		VALPARAÍSO	mecanismos y medidas adoptadas			
544	06-09-2011	CAROLINA SCHMIDT/ MINISTRA DE SERNAM	Prevención de abusos sexuales en aldeas y campamentos, reinserción laboral	08-09-2011		
545	06-09-2011	PABLO GALILEA CARRILLO / SUBSECRETARIO DE PESCA	Embarcaciones destruidas, subsidios directos, fondo CORFO, beneficios FOSIS	08-09-2011		
546	06-09-2011	CATALINA PAROT DONOSO/ MINISTRA DE BIENES NACIONALES	Entrega títulos de propiedad, medidas adoptadas y personas beneficiadas	09-09-2011	30-09-2011	709
547	06-09-2011	HERNAN CHEYRE / VICEPRESIDENTE CORFO	Cantidad de beneficiarios fondos cobertura de reconstrucción, medidas adoptadas	08-09-2011	12-10-2011	Env. por mail
548	06-09-2011	FELIPE KAST SOMMERHOFF/ DELEGADO PRESIDENCIAL	Implementación sistema de consulta, medidas adoptadas	08-09-2011		
549	06-09-2011	ROLANDO MELO LATORRE/ DIRECTOR NACIONAL SENAME	Estado de establecimientos SENAME, cantidad de niños en albergues	12-09-2011	09-12-2011	4491
550	06-09-2011	FELIPE BULNES SERRANO / MINISTRO DE EDUCACIÓN	Cantidad de establecimientos educacionales, jardines y salas cuna destruidos o dañados	08-09-2011		
551	06-09-2011	PABLO LONGUEIRA / MINISTRO DE ECONOMÍA	Medidas adoptadas, subsidios microempresas, microcréditos, capital semilla. Reinserción laboral de mujeres	08-09-2011	29-11-2011	11988/ 11990/ 12152

Nómina de oficios dirigidos por el INDH a autoridades de Gobierno