

Panorama General de la Reconstrucción al acercarse el segundo aniversario del 27F: recursos disponibles, gestión pública deficiente.

ONG Reconstruye – Contacto: nicolasvalenzuela@reconstruye.org

Resumen:

El país tiene capacidad de financiar el impulso a la reconstrucción con recursos públicos, pero éstos se han desperdiciado o dejado de utilizar por una gestión deficiente, con mirada privatizadora.

Ha habido un enfoque centrado en la vivienda y las Aldeas, dejando de lado aspectos psico-sociales y económico-productivos, a lo que se suma ausencia de participación ciudadana.

Hay dispersión de la responsabilidad política en la reconstrucción, lo que, sumado a la falta de recursos en los gobiernos locales, genera malestar y desconcierto en las comunidades.

La principal deuda es contar con una Institucionalidad pública permanente de Recuperación ante Desastres Naturales, y agilizar la gestión pública de la reconstrucción.

1. Análisis General del Proceso

Fortalezas

- Contar con cuentas fiscales sanas y un sistema robusto de subsidios en inversión que permiten asignar recursos significativos a la reconstrucción.

Debilidades

- Fracaso de la política de financiamiento por donaciones privadas (Fondo Nacional de Reconstrucción), que fue la principal promesa legislativa del actual gobierno frente a la reconstrucción.
- Baja Ejecución presupuestaria.
- Ausencia de Participación Ciudadana: mirada centrada en actores privados que ejecutan subsidios y se relacionan con comunidades en los términos del mercado de viviendas.
- Escasa ejecución de planes urbanos prometidos durante primeros meses (incluida renuncia de encargado, Pablo Allard).
- Mirada centrada en infraestructura inicialmente, luego sólo vivienda, y finalmente sólo publicidad de trabajo en Aldeas. Ausencia de enfoque psico-social y económico-productivo.
- Modelo de privatización y no intervención estatal da paso a especulación en mercado de suelos, con consecuencia de aumento de guetos periféricos de pobres, con bajo acceso a servicios de calidad.
- Ausencia de responsable político de la reconstrucción y carencia de institucionalidad de largo plazo. A esto se suma rotación de encargados en cargos clave.
- Manejo irresponsable de expectativas: se ha dicho que reconstrucción terminará en cuatro años pero experiencia internacional señala que tardará al menos una década.

2. Paulatino “recorte” del alcance político de la reconstrucción

Primer año: se instaló agenda en MINVU+MOP+MINEDUC+MINSAL en primera etapa, centrándose en infraestructura. Se instauró el comité interministerial que pasó a presidir el MOP, el cual aparentemente no siguió sesionando. No se abordó problema psico-social ni económico-productivo. Se descartaron capacidades instaladas en programas como el Quiero Mi Barrio, con enfoque integral (éste se enfocó en colaboración con Interior y Subsecretaría de Prevención del Delito, pero no interviene en reconstrucción).

Segundo Año: superado impasse de interpelación Ministra Matte y Acusación Constitucional a JVR, movimiento estudiantil e Hidroaysén superan exposición de reconstrucción. Se acota política “visible” de reconstrucción a Aldeas, pero estas son 4.291 familias (de 370.000 afectadas). Además, tal como tituló CIPER Chile, “el 40% de quienes habitan en las aldeas no recibirá subsidios. Partida Presupuestaria 2012 emblemática en reconstrucción corresponde a programa Aldeas, dirigido por el asesor Felipe Kast. Finalmente negociación de presupuesto de vivienda se da en misma comisión de educación, por lo que el tema queda en segundo plano.

3. Cifras y Datos:

Fueron 370 mil viviendas dañadas, 288 mil se inscribieron en el Registro de Damnificados del SERVIU, Gobierno se puso como meta asignarle subsidios a 220.000 mil familias hábiles.

“Al 31 de octubre del 2011, los avances en el plan de reconstrucción se pueden resumir de esta manera: el 82% de los damnificados hábiles ya tiene un subsidio asignado, lo que representa al 63% de los damnificados totales (inscritos en el Registro). De estos últimos, el 23% ya reconstruyó su vivienda con recursos estatales.” (Informe Proyecto UE Reconstrucción Cómo Vamos)

De las comunas que cuentan con más de 500 postulaciones, ninguna de las más avanzadas corresponden a las regiones más dañadas, VI, VII y VIII.

Hay un delta entre las postulaciones hábiles y los postulantes a subsidios: “Los postulantes a subsidios de 43 comunas, que no están considerados entre los damnificados hábiles, suman un total de **13.981 familias**” (Reconstrucción Cómo Vamos)

El 40% de los habitantes de las Aldeas no recibirá subsidio (CIPER)

“Los US\$ 300 millones de la Ley del Cobre que correspondían a 2010 [para reconstrucción], sencillamente no se usaron y fueron depositados en el mercado de capitales” (CIPER)

En la Región del Maule, una de las más afectadas, el puesto clave de director del SERVIU ha tenido un record de 7 personas en 21 meses, con un promedio de duración de 3 meses c/u. (Reconstruye)

4. Las propuestas de expertos, ONGs y organizaciones de afectados

Principal preocupación: contar con una institucionalidad de largo plazo, con recursos y responsabilidades claras, con la forma de una Agencia Nacional de Recuperación ante Desastres Naturales.

Propuesta de 6 medidas para la reconstrucción

A. Diagnóstico: Problemas de ejecución del gasto y efectividad de la acción pública

Debilidad institucional de la reconstrucción a mediano y largo plazo: A pesar de la proyección del proceso a al menos 10 años, no existe institucionalidad que evite la desaceleración de los procesos de reconstrucción asociados a los cambios de gobiernos (nacional y municipal), ni que permitan la efectiva toma de decisiones en plazos mayores que los de cada administración. Por otro lado, la poca claridad de las responsabilidades políticas y la alta rotación de encargados ha aumentado la sensación de abandono por parte de los afectados.

Heterogeneidad de situaciones y brechas de capacidades locales: tanto a nivel de los municipios, como de las comunidades afectadas, hay diferencias de capacidades de gestión, comunicación, y en general para impulsar el proceso de reconstrucción. Esto implica el riesgo de que los avances se realicen sólo donde ya hay mayores capacidades instaladas o mayor exposición mediática.

Escasez de suelo y de construcción de viviendas: actualmente, a pesar de que existen recursos para asignación de subsidios, existe escasa ejecución y disponibilidad de oferta habitacional producto de la baja rentabilidad y alto riesgo para empresas constructoras. La rentabilidad normalmente se consigue al integrar la operación de construcción con la inmobiliaria, en donde las ganancias se obtienen al comprar suelo barato y venderlo al precio que permite la urbanización pagada con subsidios, y a través de grandes terrenos que permitan hacer economías de escala en proyectos de gran envergadura.

B. Propuestas

Medida 1

Institucionalidad de largo plazo para la reconstrucción y respuesta a desastres

Creación por Ley de la **Agencia Nacional para la Recuperación ante Desastres**, localizada dentro de la orgánica del Ministerio del Interior, con asignación presupuestaria autónoma y capacidad de postular proyectos en otras reparticiones del Estado que entregan recursos. Su objetivo es generar un Plan de Recuperación que enfrente este desafío no sólo desde el ámbito de la vivienda sino desde toda su complejidad social, económica y comunicacional, siendo capaz de gestionar directamente la reconstrucción en los casos en que las condiciones de contexto implican la inexistencia de mercados privados que respondan con oferta a las demandas asociadas a la reconstrucción. El director de esta Agencia será designado por el Senado y aprobado por el Presidente de la República, teniendo el ente legislativo capacidad de revocación del cargo. Las actividades inmediatas de la Agencia estarían orientadas a la generación y diseño de proyectos y planes, fomento, gestión de proyectos de inversión en vivienda y equipamiento (para luego licitar los procesos de construcción a la empresa privada), además de labores complementarias de información centrada en los programas de reconstrucción y el trabajo con las propias comunidades. La ejecución de cualquier programa de la Agencia deberá contar con una instancia de aprobación de los planes por parte de al menos 2/3 de los miembros de la comunidad afectada.

Medida 2

Programa Asesoría Ciudadana en Instituto Nacional de Derechos Humanos

Asignación directa, para cuatro años, destinado a la creación de un programa autónomo de **asesoría legal y jurídica** en materia de la reconstrucción, a ejecutarse dentro del Instituto Nacional de Derechos Humanos durante los próximos 4 años.

Medida 3

Creación de un fondo social de suelos urbanos

Destinar un fondo de recursos para el catastro, y luego transferencia o compra de suelos urbanos. Éstos provendrán de transferencias de terrenos de distintas entidades del Estado a SERVIUs y municipios, y de expropiación de terrenos de privados. Para esto se asegurará un mecanismo similar a la declaratoria de utilidad pública. Los terrenos deberán cumplir con criterios de cercanía a los centros urbanos, en indicadores definidos en reglamento adjunto a la glosa presupuestaria, y tener por destino la construcción de viviendas y equipamientos que entreguen solución a los afectados por la reconstrucción.

El uso de los terrenos estará sometido a un procedimiento para tres casos:

- 1) Transferencia de terrenos a SERVIU regionales contra proyecto.
- 2) Transferencia según concurso a municipios.
- 3) Transferencia según concurso a entidades colectivas de afectados y otros, en condiciones controladas y definidas por contrato.

Medida 4

Impulso a la autoconstrucción asistida

2.1 Aseguramiento de fondos y para generación, en 6 meses, de norma sísmica para autoconstrucción asistida, que deberá estar rigiendo a más tardar en octubre de 2012, incluyendo programa de refuerzo de capacidades en gobiernos regionales y municipales para implementación de la norma en Direcciones de Obra y asistencia a afectados que postulen en un llamado abierto de plazo definido.

2.2 Apertura de vía administrativa regular de entrega directa de subsidios para autoconstrucción, tanto en localidades urbanas como rurales.

2.3 Fondo y reglamento para implementación de proyectos piloto de bancos de materiales, según llamado a concurso público para licitación a consorcios de proveedores, ONG y/o gobiernos locales, contra fijación de precios, y según términos de referencia que incluyan reglamento de préstamos, formas de cobro, apoyo y especificaciones técnicas.

Medida 5

Fortalecimiento de la capacidad de gestión urbana municipal

Modificación del marco legal para la autorización a los Municipios y agrupaciones de éstos, a la creación de Corporaciones de Desarrollo Urbano, de derecho público, con facultades para participar de giros que propendan a las actividades de reconstrucción, de generar contratos de escala territorial y de regeneración de centros urbanos y localidades rurales, asegurando una participación real de los distintos actores

ciudadanos a escala local. Incluir posibilidad de creación de corporaciones inter-municipales.

Medida 6

Sistema de seguimiento de procesos de entrega de viviendas subsidiadas y proyectos de infraestructura

Creación, como apoyo al acceso a información mediante Ley de Transparencia, de un sistema en línea que integre información de SERVIU, conservadores de bienes raíces, y Dirección de Obras Municipales. El objetivo es que la ciudadanía pueda acceder directamente al estado de avance de su proyecto, y los momentos en que han ocurrido los principales hitos administrativos de cada instancia, junto con los responsables directos de todas las etapas.