

# Ciudad y Reconstrucción

6

# El primer año de las políticas urbanas de Sebastián Piñera: el monólogo auto-elogioso

Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez

## Resumen

Se examinan las políticas urbanas del gobierno de Sebastián Piñera de su gobierno (septiembre de 2010 a marzo de 2011, para lo cual se revisaron: i) las propuestas del Grupo Tantauco, el Programa de gobierno y el discurso del 21 de Mayo de 2010; ii) las propuestas de reconstrucción post-terremoto en las ciudades de las zonas afectadas, a partir del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y iii) la prensa nacional e internacional relacionada con los temas. La revisión acotó dos conjuntos de temas: los de agenda corta (asociados a la reconstrucción) y los de agenda larga (políticas urbanas, como planes reguladores). Entre los primeros destacan los avances en materia de normativas, las irregularidades en la reconstrucción, las luchas urbanas y la criminalización de las protestas urbanas; en los de agenda larga, las discusiones acerca de los subsidios habitacionales y las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Se concluye que el sector de vivienda y ciudad arrastra limitaciones estructurales que han dificultado su funcionamiento, en las siguientes áreas: i) un Estado subsidiario sin capacidad para responder a derechos sociales; ii) el mercado del suelo urbano, iii) el sistema de subsidios habitacionales, y iv) las herramientas de planificación urbana y territorial.

## Introducción

El primer año de gobierno de Sebastián Piñera no ha sido fácil para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). Las metas que en febrero del 2010 parecían factibles y alcanzables sin riesgos políticos,<sup>1</sup> a lo largo del año se fueron alejando, en un contexto de críticas de la Concertación (la interpelación constitucional a la ministra del Minvu), conflictos entre la Alianza por Chile (con la intendenta de la Región del Biobío) y presiones de la Cámara Chilena de la Construcción.<sup>2</sup> Además, si bien el presupuesto general de la nación se incrementó, se disminuyó el presupuesto del ministerio.

Al cabo de un año de gobierno, es claro que el sector de vivienda y ciudad arrastra limitaciones estructurales que han dificultado su funcionamiento: i) un Estado subsidiario, sin capacidad para responder a derechos sociales; ii) el mercado del suelo urbano, iii) el sistema de subsidios habitacionales, y iv) las herramientas de planificación urbana y territorial. En cuanto al suelo urbano, falta una regulación adecuada al mercado de la tierra. En materia de subsidios habitacionales, el subsidio a la vivienda dinámica sin deuda (en cualquiera de sus siglas) distorsionó el sistema que había funcionado por casi treinta años. Y respecto de las herramientas de planificación urbana y territorial, se carece de instrumentos vinculantes.

Las iniciativas y los planes de reconstrucción pos-terremoto muestran, aparte de las limitaciones estructurales, carencias en materia de participación ciudadana y límites de la actuación de los municipios, mientras continúa la tendencia a la privatización de las políticas de ciudad. Todo lo anterior se refleja en los magros resultados alcanzados: en 2010 se iniciaron 80 mil nuevas viviendas, comparadas con las 140 mil nuevas iniciadas en 2009. Y en el caso de la reconstrucción, según la información del Minvu en febrero de 2011, se habían construido y entregado 560 viviendas.

Para el periodo que va de septiembre de 2010 a marzo de 2011, queremos examinar dos temas: la reconstrucción, y las políticas de planificación urbana y vivienda. En el análisis hemos revisado:

- Las promesas del gobierno: las propuestas del Grupo Tantauco, el programa de gobierno<sup>3</sup> y el discurso del 21 de Mayo de 2010 ante el Congreso, en el cual tradicionalmente el Presidente de la República rinde la cuenta pública anual del estado político y administrativo del país y, en esta ocasión, estableció los lineamientos para el año 2010 y el periodo 2010–2014.

- Las propuestas de reconstrucción pos-terremoto en las ciudades de las zonas afectadas, a partir del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda.

1 Las propuestas del Grupo Tantauco en el sector vivienda y ciudad eran una suerte de continuidad de una política habitacional consensualmente calificada como exitosa.

2 Véase en El Mostrador (11/03/2011), "Cámara de la Construcción presiona a ministra Matte para que otorgue mayores 'incentivos' a las empresas. Carta privada revela conflicto de la secretaria de Estado con la industria".

3 Véase Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Programa de Gobierno para el cambio. El futuro y la esperanza. 2010-2014*, en: [http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa\\_de\\_Gobierno\\_2010.pdf](http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf)

—La prensa nacional e internacional relacionada con los temas.

## La reconstrucción: el monólogo auto-elogioso

El gobierno de Sebastián Piñera ha consolidado un monólogo auto-elogioso,<sup>4</sup> un discurso de la *eficacia* hiper-mediaticado, en el cual se ha espectacularizado el *plazo* (y su vencimiento). Así, a lo largo del año pasado, el gobierno anunció cada cierto tanto diferentes metas y tiempos, en los cuales deberíamos haber verificado la *eficacia* de la 'nueva forma de gobernar' de la 'nueva derecha'.

*"El presidente [Sebastián Piñera] se ha fijado un término de dos meses para restablecer la normalidad en las áreas de salud, educación e infraestructura, luego del terremoto del 27 de febrero". (El País, 13/03/2010)*

Sin embargo, sus incumplimientos —por ejemplo, poco estaba normalizado a dos meses del mega-sismo de febrero de 2010— permiten establecer lo que nos espera en los próximos tres años de gobierno de la Alianza por Chile: el *plazo* convertido en *espectáculo*, "donde el mundo real se transforma en simples imágenes", en palabras de Debord (2008).

Otros ejemplos de lo anterior son el estado de emergencia, cuyo tiempo *venció* luego de dos meses sin que familias e individuos dejaran de estar en dicha *situación*; los 180 días para formular un plan de reconstrucción, entregado tiempo después y que es sumamente precario, muy inferior, por ejemplo, al Plan de Reconstrucción 1971-1973 que se formuló luego del terremoto de 1971, cuando no solo había Estado, sino también un proyecto de Estado Social.

Otros casos son el Programa Manos a la Obra, cuyo plazo *venció* a los diez meses de ser lanzado y sin que se cumplieran sus objetivos; el lapso para la entrega de subsidios habitacionales, sin importar que aún falte un año o más para que se inicien las construcciones; o los 45 días en los cuales se debería haber 'normalizado' el funcionamiento del sistema educativo; entre muchos otros.

*"Piñera pone 45 días de plazo para normalizar año escolar. El objetivo es entregar prontas soluciones posterremoto a la población. A Educación le pidió iniciar las clases el próximo 26 de abril. A Vivienda, acelerar la construcción de casas y en Salud, prevenir influencias con vacunación universal en zonas más afectadas". (La Nación, 13/03/2010)*

Hoy no solo se dispone de información detallada (en ministerios, observatorios, universidades y ONG) sobre los daños del mega-terremoto y maremoto y de aquellos que deberían ser los beneficiarios de las políticas de reconstrucción;

4 Como lo señaló el ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, quien "apuntó a los avances que el Gobierno ha llevado adelante en materia de Reconstrucción. 'Nuestro Gobierno está extraordinariamente contento con el proceso de reconstrucción, señaló'". (Comisión Defensora Ciudadana, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22/02/2011)

también se cuenta con publicaciones, como el *Manual de Prevención del Delito en la Reconstrucción*, que fue publicado por el Ministerio del Interior en mayo de 2010, cuyo objetivo es "entregar una herramienta útil que fortalezca las labores de la reconstrucción, tanto en lo que respecta a la gestión pública municipal, como al quehacer de otras instituciones y organizaciones que hoy trabajan en el territorio y a la preparación de los ciudadanos ante situaciones de vulnerabilidad".<sup>5</sup>

Junto con el establecimiento de nuevos *plazos* (que deberán vencer más o menos prontamente) ha aparecido el descontento de muchos por las tardanzas de los objetivos que no se cumplen en los *plazos* establecidos por el gobierno.

*"El ministro de Educación, Joaquín Lavín, afirmó que en marzo se reducirá la cantidad de alumnos que asiste a establecimientos fusionados tras el terremoto, pero indicó que la reconstrucción de colegios finalizará recién el 2013. Estudiantes acusan lentitud en el proceso y no descartan movilizaciones". (Radio Cooperativa, 06/03/2011)*

## Los avances: la modificación a la normativa de construcción y del borde costero, los planes de reconstrucción

En el campo de la normativa, el Minvu ha sido propositivo y acertado. En junio de 2010, organizó un comité con el propósito de modificar las normas de construcción referidas a suelos, hormigón y espectro sísmico, de manera que las edificaciones nuevas deban resistir sismos de 8° Richter. Estas normas fueron finalmente aprobadas por decreto supremo a mediados de febrero 2011, a pesar de que las modificaciones propuestas por el Minvu fueron objeto de lobby y reuniones con el Presidente por parte de quienes argumentaban que la nueva normativa encarecerá los costos de las nuevas construcciones.<sup>6</sup>

Respecto al borde costero, tanto en Constitución como en Dichato, el Minvu propuso la expropiación de terrenos para crear una zona de protección de futuros maremotos. Esta medida inicialmente fue rechazada tanto por los propietarios de viviendas y locales comerciales como por los pescadores artesanales de las caletas, creando reacciones y protestas.

El punto central era la necesidad de una intervención directa del Estado para reordenar las normas en las zonas costeras, intervenir públicamente y controlar

5 Se trata de una publicación compuesta por 5 capítulos en los cuales se aborda desde la gestión municipal para la normalización de la ciudad y el resguardo de la propiedad privada, hasta la realización de planes de difusión y auto-cuidado. En ninguno de los capítulos se incluye información para prevenir *transgresiones* al orden como la compra de terrenos con precios inferiores a los establecidos por el mercado, como ha ocurrido en Talca, o la negativa del Estado a dotar de agua potable a algunas de las aldeas, por el alto costo que implica.

6 Tabatha Guerra, 17/02/2011, "Modificaciones post terremoto. El lobby que retrasó los cambios a las normas para construir edificios", en CIPER <http://ciperchile.cl/2011/02/17/elLobby-que-retraso-los-cambios-a-las-normas-para-construir-edificios/>

el uso del suelo.

La marejada y entrada de mar (hasta 100 metros en Dichato) como resultado del reciente terremoto en Japón en marzo de 2011, demostraron que las expropiaciones son una medida de precaución adecuada. En cuanto al precio de la expropiación, fue fijado por el precio del mercado.<sup>7</sup>

*“Desde que los habitantes del sector se enteraron que tendrían que dejar sus propiedades, comenzaron a protestar por el precio que recibirían por ellas. ‘En un principio solo nos iban a pagar 3,5 UF por metro cuadrado’, cuenta Cecilia Henríquez, presidenta del Comité de Reconstrucción Damnificados Chillán-Dichato.*

*“Sin embargo, el panorama cambió luego de que el 22 de diciembre un grupo de peritos externos avaluara los terrenos. Esto derivó en un alza en el monto de la tasación, que quedó establecida entre los 3,5 y 11 UF por metro cuadrado. La variación en la evaluación se debió a que se consideró que el terreno contara anteriormente con una construcción”. (La Tercera, 08/02/2011)*

Ahora, el Minvu debe asegurar que los terrenos expropiados no serán privatizados en el futuro.

Con respecto a los planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES) y los planes de Regeneración Urbana (PRU), desde un punto de vista técnico, contienen ideas y propuestas interesantes y bien planteadas, pero tienen tres limitaciones: no son vinculantes, no fueron diseñados participativamente con los ciudadanos y organizaciones sociales, y no cuentan con el financiamiento necesario; pueden ser muy buenos diseños, pero aparecen desligados de su implementación.<sup>8</sup>

Como lo señaló Iván Poduje:

*“La oportunidad real que tiene este gobierno es poder generar, en paralelo con la reconstrucción, reformas institucionales que validen el plan maestro y lo transformen en un organismo validado por ley y vinculante”. (Plataforma urbana, 27/08/2010)*

## Las luchas urbanas

Un aspecto que se debe destacar ha sido que, durante el último año, han surgido dos agrupaciones de organizaciones sociales, las que han llevado a cabo una serie de acciones para demandar y reivindicar que no se lucre con servicios urbanos (el abastecimiento de gas, por ejemplo), y una reconstrucción

7 En el caso de que esto no hubiera ocurrido así, existe la figura de “lesión enorme”; por medio de ella se reconoce la desproporción entre lo que se da y recibe, y se permite señalar que la validez de los actos se ve afectada, por lo que se anulan; por ejemplo, la compra-venta de un terreno por bajo su precio mercado.

8 Véase Minvu, 2011, *Plan de Reconstrucción MINVU. Chile Unido Reconstruye Mejor*, en <http://www.minvu.cl/>

pos-terremoto y maremoto justa. En este último punto se incluye la defensa de la centralidad de los terrenos ubicados en el borde costero que fueron arrasados por el maremoto.

Las dos agrupaciones en referencia se manifiestan e intervienen en el espacio urbano. Nos referimos a la Asamblea Ciudadana de Magallanes<sup>9</sup> y al Movimiento Ciudadano y Nacional por una Reconstrucción Justa. En ambos casos, queremos destacar que: (i) se trata de agrupaciones transversales, lo que las distingue de otras luchas urbanas que se habían producido en los últimos años, en el país; (ii) si bien los partidos políticos tradicionales no están presentes, es posible distinguir que se trata o de organizaciones o de individuos con capital político o con experiencia partidista o de trabajo con la comunidad. Lo anterior, sobre todo en el caso del Movimiento Ciudadano, hace que, en pocos meses, logren articular organizaciones en las comunas, las regiones, de cara a una organización nacional.

### ..... La Asamblea Ciudadana de Magallanes

Con motivo del anuncio, a fines de 2010, por parte de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) de un alza de 16,8 por ciento en el precio del gas natural en la Región de Magallanes, la Asamblea Ciudadana de Magallanes organizó un paro indefinido a partir del 12 de enero 2011 en adelante. Durante poco más de una semana aislaron la ciudad del resto del país, obligando al gobierno central a negociar.

La Asamblea está conformada por la Central Única de Trabajadores (CUT) Provincial Magallanes, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Asociación Gremial de Comunicadores de Magallanes, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Hernando de Magallanes de Punta Arenas, la Unión Comunal de Adultos Mayores de Punta Arenas, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Porvenir, Sindicatos de Trabajadores de Plantas Pesqueras, Colegio de Profesores de Magallanes, Sindicatos de Pescadores Artesanales de Magallanes, Sindicatos de Tripulantes de Naves Pesqueras.

Sus demandas y preocupaciones son medioambientales (explotación depredadora de recursos naturales en la zona), económicas (sistema de concesiones), salud pública, precarización de las condiciones de vida (alto costo de los servicios urbanos, flexibilidad laboral), entre otros.

### ..... El Movimiento Ciudadano y Nacional por una Reconstrucción Justa

El Movimiento levanta tres puntos: (i) construcción de viviendas dignas, con calidad y participación; (ii) reconstrucción de establecimientos públicos, como liceos, consultorios y hospitales; y (iii) rechazo a la privatización y especulación inmobiliaria, en particular en el borde costero y en barrios patrimoniales.

Agrupada a cerca de 25 organizaciones desde Santiago a Concepción. En Santiago:

9 Véase Asamblea de Magallanes en <http://asambleaciudadanademagallanes.wordpress.com>

la Asamblea de Vecinos de Villa Olímpica (<http://villaolimpica1962.blogspot.com>); Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay (<http://www.elsitiodeyungay.cl>); Escuela Taller de Artes y Oficios Fermín Vivaceta; Movimiento de Pobladores en Lucha, MPL; Comité de Vivienda Integración Latinoamericana; Santiago a Escala Humana (<http://santiagoaescalahumana.blogspot.com>).

En la Región del Maule: La Mirada de San Hernán, de San Fernando; la Población Santos Martínez, de Curicó; el Movimiento Ciudadano Talca con tod@s (<http://cabildodetalca.bligoo.cl>) y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Sur Poniente, de Talca; las Agrupaciones de Comités Por una Vivienda en mi Barrio, de Talca.

En Constitución: la Agrupación de Damnificados de Constitución; el Grupo Juvenil CONSTT, el Consejo de Organizaciones Sociales y la Agrupación Mauchos Presentes.

En Concepción: la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Cauquenes, los vecinos del Campamento El Molino de Dichato y la Red Construyamos (<http://twitter.com/redconstruyamos>).

Estas organizaciones han estado activas desde el 27 de febrero de 2010 en sus localidades. Han iniciado acciones ciudadanas y levantado propuestas que han entregado a las autoridades, pese a no ser escuchados. Cuentan con el apoyo del Observatorio de la Reconstrucción INVI, de la Universidad de Chile; Hábitat International Coalition (HIC); Agrupación Ancho Camino; Fundación Patrimonio Nuestro; SUR Corporación y ONG Reconstruye, de Santiago; ONG SurMaule, de Talca; y CEDESUS, de Pichilemu. Entre sus actividades, bajo la consigna de "Un año sin reconstrucción", realizaron un llamado a embanderar casas, edificios, ceremonias y conmemoraciones del 27 de febrero, con una bandera negra que simbolice la falta de soluciones justas y dignas en materia de reconstrucción, a un año del terremoto y maremoto.

## La criminalización de las luchas urbanas, violencia y represión policial

No solo se ha observado el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones sociales o su consolidación con motivo del tema de la reconstrucción, sino también la tendencia del gobierno de Sebastián Piñera a criminalizar las protestas, con una fuerte y violenta represión policial. Desde mediados del año 2010 hasta la fecha, se pueden citar al menos cuatro casos de protestas en torno a temas urbanos:

### *a) La marcha de la Federación Nacional de Pobladores (FNP)*

En la FNP se unen agrupaciones de deudores habitacionales, movimientos de allegados, organizaciones de campamentos y 12 organizaciones de vecinos

que fueron afectados por el mega-terremoto.<sup>10</sup> El 17 de noviembre del año pasado convocaron a una marcha para protestar, entre otros, por las políticas de vivienda del gobierno de Piñera, mediante las cuales se promueve la expulsión de los individuos de menores ingresos a la periferia urbana. La marcha fue reprimida por Fuerzas Especiales de Carabineros, con un resultado de 60 detenidos; entre ellos, los dirigentes de la FNP y del Andha Democrático.

*“En general, para estas organizaciones en lucha, la cuestión de enfrentar la represión es parte del costo que están dispuestos a pagar cuando se trata de la lucha justa que libramos. Pero esta vez, cuando los detenidos ya habían sido ingresados a la Tercera Comisaría, las provocaciones aumentaron y se registró un violento intercambio de golpes. Resultado: Lautaro Guanca, concejal de Peñalolén por el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), salvajemente golpeado y esposado. Juan Pablo Reyes, dirigente de la Coordinadora de Allegados de Lo Espejo, luego de un violento golpe en la cabeza convulsionó. Ambos fueron trasladados hasta la Posta central, en calidad de detenidos y Juan Pablo en estado Grave”. (Blog del Partido Igualdad, 18/11/2010)*

#### *b) La violencia policial en Isla de Pascua*

El gobierno reaccionó violentamente en respuesta a la toma pacífica del Hotel Hanga Roa y la plaza cívica, entre otros lugares, que llevaron a cabo clanes de la Isla, a fines del año pasado. El objetivo de la toma era recuperar terrenos otorgados en préstamo al gobierno chileno sin alguna compensación económica. El abogado de los clanes, del buffet Indian Law, podría llevar el caso a la Corte Interamericana de Justicia.

*[Juan Pablo Letelier, Senador del Partido Socialista] “Aseguró que ‘la recurrencia al uso de fuerza desproporcionada para reprimir manifestaciones de protesta social, se ha instalado como una constante en el accionar de Carabineros que pudiese ser interpretado, obviamente, a una estrategia emanada de las autoridades responsable del orden público, lo que ubica peligrosamente a estas operaciones represivas en el ámbito de decisiones políticas violatorias de los derechos humanos’. (El Mostrador, 03/12/2010)*

#### *c) La invocación de la Ley de Seguridad del Estado en Magallanes*

Como ya lo señalamos, las protestas que se produjeron en Magallanes fueron la respuesta de organizaciones sociales frente al alza del gas natural, la que se planteó para acortar la diferencia entre el precio del gas que subsidia la ENAP y los valores internacionales. Como una medida para contener las movilizaciones sociales en Magallanes, el gobierno decidió invocar la Ley de Seguridad del

10 Véase “Recientemente creada Federación Nacional de Pobladores realiza negativo balance de la reconstrucción”, en Sentidos Comunes, <http://www.sentidoscomunes.cl/2011/02/barrios-afectados-por-el-terremoto-unidos-en-la-fenapo/>

Estado, que sanciona delitos contra la soberanía nacional. La preocupación del gobierno eran "los anuncios de los magallánicos, que planeaban el bloqueo de las rutas al aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo, al puerto de Punta Arenas y hacia el Parque Nacional Torres del Paine, que a diario es visitado por turistas provenientes de todo el mundo" (*El Mostrador*, 12/01/2011).

Como lo señaló el alcalde de Punta Arenas, la aplicación de la Ley fue una medida:

*"Sobrerreaccionada e inoportuna (...) Los medios locales dieron cuenta que la Asamblea Ciudadana de Magallanes había decidido abrir la ruta de acceso a la ciudad de Punta Arenas, pero desde la medianoche se dispuso nuevamente el cierre total ante el anuncio del Gobierno central" (Página 12, 17/01/2011).*

#### *d) La conmemoración del año del terremoto, en Dichato*

Con motivo de la conmemoración del primer año del terremoto y maremoto, el Presidente visitó las zonas más afectadas en el sur del país. A fin de asegurar su visita, Carabineros y Fuerzas Armadas detuvieron a miembros de las organizaciones sociales que protestaban por los retrasos en el proceso de reconstrucción, la expropiación de terrenos y la falta de participación en planes y proyectos, entre otros.

El resultado de la visita del Presidente a Dichato fue 8 personas detenidas, las que fueron puestas en libertad luego de que intervinieran dos senadores y el alcalde del municipio de Tomé (*La Tercera*, 17/02/2011); este último señaló que se restaba de participar en la conmemoración del Presidente:

*"El alcalde de Tomé declaró que se restará de la ceremonia que encabezará el Presidente Sebastián Piñera, por calificar el escenario como 'estado de sitio' (...) El alcalde se encuentra fuera de la comisaría, a la espera de la salida del primer afectado, que fue detenido por transitar con una pancarta enrollada por la vía pública. Declaró que esto se trata de un estado de sitio, y se restó de toda actividad donde participe el Presidente hoy". (Radio BíoBío, 17/02/2011)*

## **La sobre-politización de la inequidad y la ineficiencia**

Queremos destacar dos casos en los que cuales se condensaron críticas y malestares frente a la nueva forma de gobernar, el rechazo al discurso de la eficiencia que aún no logra dar inicio a la reconstrucción: la interpelación a la ministra del Minvu, el año pasado; y la acusación constitucional a la intendenta de la Región del Biobío, este año.

En el caso de la interpelación, el motivo fue pedir cuentas a la ministra por los

retrasos en la reconstrucción;<sup>11</sup> y en el segundo, la acusación se presenta porque la intendenta mintió con deliberación a la "población Aurora de Chile de la ciudad de Concepción, al informarles a sabiendas la falsedad de que existía un proyecto habitacional a su favor, autorizado y confirmado formalmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y con los recursos asignados para ello". Y porque inventó una "historia falsa de que personas que no fueron afectadas por el terremoto del 27 de febrero, sí estaban afectadas por él, buscando involucrar a vecinos de la población Aurora de Chile en dicha maquinación engañosa, para así tratar de inducir ilegítimamente decisiones de organismos del Estado". (*La Tercera*, 25/03/2011)

Lo común a los dos casos que se citan es que el tema de la reconstrucción aparece asociado a subsidios a la vivienda, no en el carácter inequitativo de la política ni en sus efectos segregadores o en la creación de guetos urbanos; tampoco se habla de la falta de participación ciudadana en los planes de reconstrucción o se discute acerca de quiénes deben ser los actores principales, si las empresas privadas o las organizaciones sociales, entre muchos otros.<sup>12</sup>

### La irregularidad de la reconstrucción

En torno a la reconstrucción se han llevado a cabo denuncias de situaciones irregulares; entre ellas:

#### a) *El sobrepago de las mediaguas*

La Contraloría ha realizado una investigación de posibles sobrepagos pagados por el Comité de Emergencia de la Presidencia a proveedores de mediaguas no inscritos en sus registros. Los precios pagados, según la Contraloría, pasaron de 480 mil pesos a 820 mil pesos "vulnerando el precio máximo establecido". Al respecto, la ministra Von Baer argumentó que se construyeron 80 mil viviendas de emergencia en un tiempo récord y que se había buscado incentivar la rapidez, no indicando que en realidad solo estaba hablado de la mitad, ya que un Techo para Chile construyó por su cuenta más de 40 mil unidades (*Radio Cooperativa*, 03/01/2011).

Respecto al tema del sobrepago la ministra del Minvu señaló que el ministerio

11 "En retórica política y mediática terminó la interpelación a la ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte por parte del diputado DC Juan Carlos Latorre en la sala de la Cámara de Diputados, en una instancia que pretendía conocer las razones de la lentitud con que, a juicio de la Concertación, se está llevando a cabo el proceso de reconstrucción del país tras el terremoto y tsunami del pasado 27 de febrero". (*El Mostrador*, 20/12/2010)

12 Como lo señaló Iván Poduje: "Aunque cueste creerlo, [en la interpelación a la ministra Matte] no hubo ni una sola discusión sobre los planes para rehabilitar los centros históricos, o los bordes costeros que concentran las fuentes de empleo de muchas familias damnificadas. No se vio tampoco, ninguna precisión sobre las estrategias que usará el Gobierno para reconstruir los edificios patrimoniales o para tramitar las expropiaciones que requieren las avenidas y parques prometidos en Constitución o Dichato. Tampoco tuvimos noticias sobre los cronogramas de ejecución de obras o los cambios institucionales que se necesitan para reducir la burocracia estatal y que serán fundamentales para mejorar la coordinación con los gobiernos regionales y los municipios". (*El Post*, 23/12/2010)

no participó de la emergencia, que el manejo de ésta fue responsabilidad del Comité de Emergencia de la Presidencia y que solo a partir de julio 2010 se hicieron cargo de las "aldeas" (*Radio Cooperativa*, 03/01/2011).

#### *b) La demolición de edificios en Concepción*

En el caso de Concepción, nos referimos a la licitación directa, sin pasar por la plataforma estatal de licitaciones públicas (ChileCompra), mediante la cual el Ministerio de Obras Públicas (MOP) entregará 726 millones de pesos a la empresa JCE S.A. para la demolición de edificios con daños post-terremoto en Concepción. La empresa JCE S.A. también es la que tiene el mayor número de edificios con daños post-terremoto (Edificio Centro Mayor, Edificio Plaza Mayor, Condominio Los Pioneros, Casas Valle Noble, Edificio Portal del Centro, Edificio Espacio Mayor, Edificio Aranjuez, Torre Thiers).<sup>13</sup>

#### *c) Los camiones Cencosud*

En marzo de 2010, la empresa Cencosud de Horst Paulmann ingresó 183 camiones cargados con alimentos, señalando que dicha carga tenía fines humanitarios; por lo mismo, no pagaron ni derechos de aduana ni IVA. Sin embargo, Cencosud no contaba con el certificado de Donaciones de la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), el que permite el no pago de los derechos de aduana (6%) y del IVA (19%).

La supuesta carga con fines humanitarios de los 183 camiones fue vendida a los supermercados Jumbo, también de propiedad de Paulmann. De acuerdo con Mauricio Sudre, director de la Asociación de Funcionarios de Aduana (ANFACH):

*"Desde febrero en adelante se ingresaron los camiones con el argumento de ayuda humanitaria, aún cuando no contaban con el certificado de Donaciones a través de la ONEMI, requisito fundamental para dejar exento de contribuciones a las empresas... por eso se cometió un delito de Contrabando tipificado en el artículo 168 de la ordenanza de Aduanas... eso se debe castigar". (Diario electrónico de la Radio Universidad de Chile, 14/01/2011)*

Luego de una intervención de la Contraloría Nacional de la República, en septiembre de 2010, la empresa Cencosud pagó los derechos e impuestos que adeudaba al Estado. (*La Segunda*, 05/01/2011)

#### *d) Plan Manos a la Obra*

La primera etapa del Programa Manos a la Obra concluyó pasados diez meses del desastre. Existen denuncias de que solo se hizo efectivo un porcentaje de la ayuda ofrecida: el diputado PS "Manuel Monsalve, aseguró que a la

13 Véase Tabatha Guerra, 09/02/2011, "Demolición de torres en Concepción: constructora con más edificios dañados gana licitación", en CIPER (<http://ciperchile.cl/2011/02/09/demolicion-de-torres-en-concepcion-constructora-con-mas-edificios-danados-gana-licitacion/>).

fecha habría llegado a Curanilahue solo el 15 por ciento de lo ofrecido, ya que las mismas empresas le habrían indicado en septiembre al municipio que el Gobierno había terminado el programa 'Manos a la Obra', a 10 meses del terremoto". (*El Sur*, 15/01/2011)

Luego de la primera etapa del Plan, el gobierno levantó la segunda: Plan Manos a la Obra 2.0, cuyo fin fue impermeabilizar las mediaguas, mediante la entrega de un kit:

*"El Gobierno ha decidido complementar el plan Manos a la obra 2.0, que es un bono que se va a entregar a las familias para que puedan no solamente reparar, sino que también ampliar y mejorar sus viviendas, con un kit de impermeabilización. Este kit de impermeabilización va a permitir que las casas puedan soportar mejor los rigores del invierno, el frío y las lluvias". (Gobierno de Chile, s/f)*

## ..... La caridad y la reconstrucción

Se ha establecido una serie de leyes para financiar la reconstrucción; entre ellas, la Ley 20.455 o Ley de Financiamiento, que consiste en un conjunto de cambios legales con el fin de aumentar los ingresos tributarios en el periodo de reconstrucción (como el aumento transitorio del impuesto de primera categoría, la creación de un régimen tributario, la modificación permanente del impuesto al tabaco, ley reservada del cobre para administrar un porcentaje de las ganancias, entre otros). Asimismo, también se estableció la Ley de Donaciones, N° 20.444, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de la Reconstrucción, cuyo objetivo es establecer beneficios tributarios a donaciones para el financiamiento de infraestructura y obras que hayan sufrido el impacto del mega-terremoto y el maremoto. El Ministerio de Hacienda es el encargado de la administración de los fondos y también de su transferencia a los organismos ministeriales, gobiernos regionales y locales.

A la fecha, las obras postuladas aprobadas o en proceso de aprobación se concentran en el mejoramiento de escuelas (institutos, jardines infantiles, liceos o centros de formación técnica, entre otros), con 79 proyectos; y de la iglesia (parroquias catedrales, casas parroquiales, hogares dependientes de la iglesia, entre otros), con 60 proyectos.

CUADRO 1

## LAS OBRAS POSTULADAS A FINANCIAMIENTO

Tipo de obra	Sector público	Sector municipal	Sector privado
Escuelas (institutos, jardines infantiles, liceos, centros de formación técnica)	15	79	7
Mejoramiento Aldea	1		
Museos, casas de la cultura, edificio patrimonial	1	6	
Municipio, oficinas municipales		2	
Salud, adulto mayor		2	
Muros, ciclovías, zócalos, vías de evacuación, torre, muelle, plaza		5	
Iglesias (parroquias, catedrales, casas parroquiales, hogares dependientes de iglesia)			60
Reactivación economía			11
Fondos (en pesos)	4.135.978.972	13.173.206.068	10.705.004.036
Total	17	94	78

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2011.

## Las políticas urbanas: quiero tener un millón de subsidios

Las cifras de los subsidios que se prometieron durante la campaña de Sebastián Piñera difieren de las cifras del Mensaje del 21 de mayo; de las del Plan de Reconstrucción y de la información que se entrega actualmente en el Minvu.

El Grupo Tantaucó prometió 600 mil subsidios y de ese total, 360 mil para viviendas nuevas (un 12,5% de ese total para familias más vulnerables) y el resto para mejoramiento y reparación: en el discurso del 21 de mayo se mantuvo la cifra total de subsidios, pero cambió el porcentaje destinado a familias más vulnerables (75,5%).

En el Plan de Reconstrucción se mantienen todos los subsidios previamente asignados para el periodo 2010-2011, pero se sumaron 195 mil nuevos subsidios destinados a reconstrucción para el mismo periodo. Actualmente, el Minvu señala que se van a entregar 220 mil subsidios de reconstrucción durante el periodo 2010-2011 y que, en febrero de este año, de estos ya se habían entregado 132.829 subsidios. Surgen algunas preguntas en relación con estas cifras; entre otras: ¿cuántos subsidios son? Los subsidios 'normales', ¿se suman o se restan a los de la 'reconstrucción'? ¿Se mantienen las cifras de Tantaucó o se han modificado?

## Los subsidios para la reconstrucción

Una cosa es otorgar subsidios y otra diferente es que los subsidios se hagan efectivos, que se utilicen para construir una vivienda. En este sentido, lo que interesa es el número de familias que han hecho uso del subsidio o, mejor dicho, que podrán hacer buen uso del subsidio: lograr viviendas de calidad, ampliables, y bien localizadas.

El 27 de agosto, a los seis meses del terremoto y maremoto, el Minvu cerró el registro de damnificados con 279 mil familias inscritas, y con 4.291 familias en 109 "aldeas".<sup>14</sup> Aunque el proceso de operacionalización de los subsidios es complejo, como señaló la ministra del Minvu, la meta es "tener a los damnificados en sus viviendas definitivas en dos años". (*El Mercurio*, 04/09/2010)

De acuerdo con el informe del 28 de febrero de 2011 del Minvu, "Avance en la entrega de soluciones habitacionales. Programa de Reconstrucción en Vivienda", a la fecha de la publicación se habían entregado 132.829 subsidios, se habían iniciado 776.217 obras y se habían terminado 12.506 obras. Esto quiere decir que casi el total de las obras iniciadas y terminadas corresponden a reparaciones. Como se muestra en el Cuadro 2, los avances en construcción han sido lentos: en un año se han construido 560 viviendas.

CUADRO 2

AVANCES EN LA ENTREGA DE SOLUCIONES HABITACIONALES, 2010-FEBRERO 2011

	Construcción	Adquisición	Reparación	Total
Subsidios reconstrucción asignados	37.230	14.885	75.811	132.829
Obras iniciadas y en ejecución	11.846	14.806	49.555	76.207
Obras terminadas	560	485	11.461	12.506

Fuente: Minvu, 2011.

14 De los cuales el 69 por ciento están habilitados: tienen calles interiores definidas, cierre perimetral, alumbrado, baños en *containers* cada 2 o 3 familias y sede comunitaria básica. (*El Mercurio*, 04/09/2010)

### a) La opinión de la Cámara Chilena de la Construcción

El plazo de dos años para tener ubicados a los damnificados en viviendas parece prudente para un proceso de reconstrucción; sin embargo, no satisface al presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, quien señaló que "las industrias grandes y medianas del sector" podrían absorber en un año los subsidios para nuevas unidades "si se construyera con economías de escala, en nuevos terrenos en proyectos de sobre 150 viviendas" (*El Mostrador*, 11/03/2011). Ello implicaría volver a repetir el modelo que se aplicó desde 1985 hasta 2002: grandes conjuntos de viviendas, diseñados sin participación de los vecinos, desvinculados de la trama urbana, que terminaron en guetos urbanos. Si se impone la solución de la Cámara, la gente de las ciudades y las localidades pequeñas perderán algo más que sus antiguas y amplias viviendas de adobe: perderán su ciudad, su paisaje, su vida de barrio y su historia.

### b) Conflictos en el horizonte: los subsidios para las aldeas

A la fecha, hay 4.291 familias en 106 "aldeas" de damnificados por el terremoto y maremoto. En el horizonte próximo la situación de estas aldeas puede hacerse conflictiva. El punto es que, según el Minvu, el 40% de las familias que residen en dichas aldeas no obtendrá subsidios para viviendas definitivas. Ello porque del total de familias que habitan en aldeas, cerca de 1.700 familias o tienen otra vivienda o son unipersonales o no tienen Ficha de Protección Social (FPS) o no tienen certificado de damnificado.<sup>15</sup>

Cuando el gobierno indica que se ha repartido el 80% de los subsidios en las "aldeas", se están refiriendo al 80% de de las aproximadamente 2.600 familias que han calificado. Por lo tanto, es casi seguro que los damnificados pasarán otro invierno en las aldeas antes de que se resuelva su problema de vivienda.

*"Nuestro compromiso es terminar con las Aldeas antes de julio de 2012 y entregarles una vivienda digna a las familias vulnerables que cumplan con los requisitos de los subsidios. Pero mientras se concretan todas las soluciones definitivas es necesario reforzar las Aldeas para que las familias pasen un invierno en las mejores condiciones posibles", dijo la ministra Matte en la ceremonia realizada en La Moneda, en la que también participó la directiva de la Asociación Chilena de Municipalidades, representada por el alcalde de encabezada por el alcalde de Lo Barnechea, Felipe Guevara. (Programa Reconstruyendo un Chile mejor, Gobierno de Chile)*

15 Véase Juan Pablo Echenique y Pedro Ramírez, "El 40% de los residentes en "aldeas" de damnificados por el terremoto no obtendrá vivienda definitiva", en CIPER, <http://ciperchile.cl/2011/02/24/el-40-de-los-residentes-en-%E2%80%9Caldeas%E2%80%9D-de-damnificados-por-el-terremoto-no-obtendra-vivienda-definitiva/>

## Los nuevos límites urbanos

El 31 de marzo, el Consejo Regional (Core) aprobó el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), mediante el cual se amplía el suelo urbano en la ciudad en 10.262 hectáreas, en las cuales se cambia el uso de suelo. La ampliación es una medida que se basa en un diagnóstico espurio, esto es, que el suelo urbano no es un recurso escaso y que 'no hay suelo' en la ciudad; asimismo, en la decisión de que el valor del suelo se determina por su uso óptimo, el más lucrativo (*rent-gap*), y por privilegiar el crecimiento horizontal de la ciudad por sobre el vertical. Este no es un Plan Regulador del Área Metropolitana de Santiago (AMS), pues la ampliación propuesta solo involucra a 8 de los 34 municipios del AMS: Renca, Cerro Navia, La Pintana, Puente Alto, Quilicura, Pudahuel, Maipú y San Bernardo. El Plan no resuelve los problemas del AMS, solo actúa en el mercado del suelo incrementando el costo, como lo indicó Pablo Trivelli.

Un aspecto que se debe destacar es que en torno a la discusión del PRMS y su aprobación, hubo discusión pública, se colocó el tema del negocio de las inmobiliarias, de la especulación del suelo urbano y de los conflictos de interés que tienen las autoridades públicas. Entre las organizaciones que intervinieron en este debate están Defendamos la Ciudad (<http://www.defendamoslaciudad.cl/principal.php>) y Por un Santiago a Escala Humana (<http://santiagoaescalahumana.blogspot.com>).

## Puntos para hacer seguimiento en materia de políticas urbanas

Las imágenes de la violencia policial a propósito de las manifestaciones y protestas de organizaciones sociales han marcado gran parte del segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera; junto a ellas, lo han hecho las imágenes de las zonas afectadas por el terremoto y maremoto de 2010, lugares donde poco o casi nada se ha reconstruido.

En estos meses hemos sido testigos de cómo el gobierno ha ido construyendo un monólogo auto-elogioso: el de los ministros en terreno, con sus casacas rojas; el de las distintas autoridades que necesitan de la presencia policial para salvaguardar su integridad cuando van a terreno. Si ésta es la "nueva manera" de gobernar la ciudad de la "nueva derecha", solo queda decir, citando a Debord (2008), que es "la imagen de la unificación feliz, rodeada de la desolación y el espanto".

Creemos que hay un conjunto de temas que deben ser revisados en los próximos años del gobierno de Sebastián Piñera. Los de agenda corta son:

- La participación ciudadana en los planes de reconstrucción.
- El surgimiento de las nuevas luchas urbanas, su transformación en movimientos sociales urbanos, de la mano con la criminalización de las luchas urbanas, violencia y represión policial por parte del gobierno.

- El rol y la legitimidad de los municipios.
- La incapacidad de coordinación de los ministerios, la selva normativa.
- La híper-mediatización de la inequidad y la ineficiencia.

Y los temas de agenda larga, que se deben seguir discutiendo:

- El mercado del suelo urbano en materia de vivienda social: recuperación de plusvalías e impuestos prediales.
- Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.
- El sistema de subsidios habitacionales: integrados a políticas de ciudad, que disminuyan la segregación socio-espacial.
- La planificación urbana, planes y normativas: con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y la apropiación de los cambios en las ciudades por aquellos quienes la habitan y las producen.

---

## Referencias

Debord, Guy (2008). *La sociedad del espectáculo*. Buenos Aires: La Marca.

Kowarick, Lúcio (2010). "La ciudad como espacio de disputa". *Proposiciones* (Santiago: Ediciones SUR) 37: 65-73.

Rodríguez, Alfredo; Paula Rodríguez (2010). "Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia". En Fundación Equitas, *Una nueva forma de gobernar*, 122-141. Santiago de Chile: Fundación Equitas.