



(PLAN DE) RECONSTRUCCIÓN: OPINIÓN DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA

El presente documento representa la opinión del Instituto de la Vivienda (INVI), de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, sobre el «Plan» de Reconstrucción –asociado a los eventos del 27 de febrero de 2010–, impulsado por el Gobierno de Chile.

Al respecto, se propone la base conceptual y teórica que el INVI plantea para abordar el proceso de reconstrucción, fundamentos expuestos desde la comprensión del Hábitat Residencial, para concluir con un conjunto de propuestas orientadas a resolver los desafíos que enfrentan los territorios afectados por el terremoto y posterior tsunami.

Hasta la fecha, el debate se ha ido definiendo preferentemente en discutir sólo formas de **financiamiento** y las intervenciones destinadas a desarrollar el «Plan de Reconstrucción» han sido **confusas y disgregadas**, basadas en un **diagnóstico incompleto** e irregular en su profundidad a la vez que **carecen de un liderazgo** político visible e integrador. Las propuestas actualmente vigentes se basan en la promoción de iniciativas puntuales, marcadas por una fuerte tendencia a **individualizar** las intervenciones, **desincentivando las acciones colectivas**.

Sin embargo, a juicio del Instituto de la Vivienda, lo más grave del enfoque que se ha dado a la reconstrucción es que el

territorio no se enfatiza como un articulador de la misma¹.

Conceptualización sobre fundamentos para la reconstrucción.

El INVI comprende el hábitat residencial desde una perspectiva sociocultural, política y territorialmente sustentable el cual debe «*constituir el resultado de un proceso en permanente conformación de lugares en distintas escalas referidas al territorio, que se distinguen por una forma particular de apropiación, dado por un vínculo cotidiano con unidades de experiencias singulares, potenciando relaciones de identidad y pertenencia, a partir de lo cual el habitante lo interviene y configura.*» Esta definición permite discernir que más que una realidad “dada” o natural, el hábitat residencial es el producto de un proceso en el cual **los seres humanos conforman directa, activa y progresivamente el territorio, mediante la incorporación de distintas formas de organizaciones socioculturales, espaciales y político-económicas**, que para la fase de reconstrucción de las regiones, localidades y ciudades afectadas no se ha considerado.

Chile, por sus características geológicas, ubicación hemisférica y nivel de desarrollo, es un territorio afecto a vulnerabilidades físicas y a riesgos como consecuencia de

¹ Para un mayor detalle sobre el análisis realizado por el Instituto de la Vivienda respecto al “Plan de Reconstrucción” ver *De la Emergencia a la Reconstrucción: Las Propuestas del Gobierno* en <http://vivienda.uchilefau.cl/extension/publicaciones/pub-electronicas.htm>



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
Instituto de la Vivienda

amenazas naturales y antrópicas. No obstante los avances logrados en materia preventiva éstos son aún insuficientes y la actitud prevaleciente es todavía reactiva. Según especialistas, la actuación ante **riesgos**, debería entenderse como: el conocimiento público y generalizado de ellos; la existencia de acuerdos entre los distintos estamentos sociales sobre los objetivos, la manera y las responsabilidades para enfrentar dichos riesgos, y la disponibilidad de una estructura institucional que permita canalizar la movilización colectiva, conviniendo en que el ideal o el centro de las políticas públicas en éstas materias sea un pacto social. El evento de febrero demostró que este tipo de disposiciones y su gestión distan mucho, incluso, de ser aspiraciones.

Es indudable que para formular un Plan de Reconstrucción y los respectivos planes locales que de éste se desprenden, **es fundamental reconocer la complejidad y el dinamismo inherentes al proceso de configuración del hábitat**, con el propósito de considerar la diversidad de variables y en función de las características particulares del territorio en sus formas naturales y construidas; en sus aspectos identitarios y patrimoniales, sus tradiciones y prácticas culturales, sus modos de organización y los tipos de relaciones que priman entre sus habitantes; en las tensiones y conflictos de su historia antigua y reciente, en los tipos de liderazgos que operan, en sus estrategias y proceso productivos, en los recursos disponibles y en las capacidades locales.

En tal sentido, el primer paso para un Plan de Reconstrucción legítimo y sustentable es reconocer las particularidades del territorio -sus orígenes, sus trayectorias y sus encrucijadas- y la diversidad de actores que lo configuran, pues sólo de esa forma será posible la reconstrucción de los múltiples proyectos de vida -individuales y colectivos- que se vieron trizados por una catástrofe.

Así, el INVI afirma que cualquier acción a emprender en el hábitat, morada del ser humano por excelencia, ha de conformarse como un **sistema integrado, complejo y dinámico de la interacción de los diversos ámbitos presentes en él y no como acciones aisladas y estáticas que se llevan adelante sectorial y desarticuladamente**, a modo del inexistente «*Plan de Reconstrucción*».

En atención a lo anterior, es necesario comprender que un **Plan de Reconstrucción no es un programa de construcción de unidades de vivienda**, importantes por cierto. Adicionalmente a la reconstrucción y reparación de las edificaciones dañadas, debe considerar en forma integrada la reconstrucción de los diversos soportes que se ocupan de proveer los diversos satisfactores de necesidades humanas, tales como alimentación, empleo, salud, educación, servicios públicos, comercio, recreación, entre otras. **Implica la mirada hacia el futuro de las actuales generaciones y de las venideras, mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad del territorio**, por tanto, conlleva la participación de las comunidades, pues se trata de la regeneración de un «**Plan de Vida**».



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
Instituto de la Vivienda

Un Plan de Reconstrucción no es volver a construir lo mismo que existió, sino volver a construir mejor que aquello que ya no existe más, involucra pensar sobre el cómo se ha de minimizar el riesgo de la destrucción y de la pérdida ocasionada. Por ello, en un país sometido en forma constante a diversos impactos producto de la acción de la naturaleza, añadidos a los generados por el propio ser humano, es conveniente a que cualquier propuesta de reconstrucción no pueda verse aislada del contexto en que se desarrollan las **políticas públicas**, que estimamos deben ser consideradas como las **generadoras de instrumentos de control y legitimación social**, que limiten los efectos desintegradores inherentes a las contradicciones sociales de los diversos actores involucrados. Es necesario que aquellas asociadas a la construcción del hábitat residencial no respondan solamente a demandas individuales y fragmentadas, sino que sean entendidas como **esfuerzos complejos e integrales orientados a la promoción de la cohesión social**.

A pesar de lo lamentable de los efectos del terremoto y maremoto del 27 de febrero pasado, la reconstrucción se presenta como una **oportunidad** de replantear la política pública en la dimensión social y en particular, la habitacional, colocando como centro la **construcción de comunidad y el fortalecimiento de la ciudadanía**. A partir de las experiencias solidarias generadas en la fase de emergencia, podrían diseñarse acciones de fortalecimiento de una cultura

de la convivencia, en conjunto con la provisión adecuada de unidades habitacionales y el rediseño de las áreas afectadas.

Por otra parte, es necesario reconocer que en materia de política habitacional existe un sistema de gestión y financiamiento maduro, que en el último periodo gubernamental (2006-2010) había avanzado en la creación de instrumentos públicos que tendían a **atenuar** problemas no deseados, tales como **el incremento de la segregación urbana, conflictos sociales emergentes, homogenización social**, por nombrar algunas. Al mismo tiempo, se habían insinuado avances que aportaban mayor profundidad a la lectura convencional del déficit habitacional, al incorporarse más complejidad en la forma de abordar el déficit urbano que en su aproximación conceptual adhería al enfoque del hábitat residencial.

En consecuencia, como unidad académica de la principal universidad pública del país, estimamos que la reconstrucción es una **oportunidad para plantear nuevas formas de política pública**, que contribuyan a revertir la fragmentada realidad - caracterizada por el retraimiento de los individuos a las esferas más privadas- y constituyan efectivamente un esfuerzo de Estado que promueva un **“emprendimiento colectivo”** que fortalezca el **capital social**, las **capacidades de organización y liderazgo** de los habitantes y la **participación ciudadana** como herramientas y objetivos de ella.



Propuestas para una Estrategia de Reconstrucción

Si la catástrofe del 27 de febrero de 2010 se ha de transformar en una **oportunidad**, se propone formular una **Estrategia de Reconstrucción** que articule las diversas instancias que componen el territorio. Para esto, planteamos los siguientes principios integradores de dicha estrategia, a partir del enfoque del hábitat residencial:

- Visión **territorial**, como expresión visible de una sociedad que incorpora el pasado, presente y futuro;
- Visión consensuada con las diversas **comunidades**, donde la **participación ciudadana** sea el mecanismo que articule las intervenciones, no solo a nivel de información y consulta, sino sobre todo de manera vinculante;
- Enfoque de **sustentabilidad urbana y rural**, que ayude a proyectar el territorio en el tiempo;
- Mejorar la **calidad de vida** de los habitantes de las zonas afectadas, no solo en términos materiales, si no también sociales, culturales, psicológicos, etc.;
- Vincular las iniciativas de intervención con las **dinámicas productivas** existentes o posibles de incentivar y a los **diversos agentes sectoriales** que intervienen el territorio;
- Fortalecer los lazos entre comunas y comprender que los problemas no atañen a un gobierno local solamente, ni terminan en los límites administrativos de aquellos.

Implica un trabajo dinámico e integrador que involucra a **diversas escalas territoriales**;

- **Incorporar y valorar el patrimonio** tanto tangible como intangible que existe en los territorios chilenos como una manera de fortalecer sus particularidades; y
- Proyección en el **tiempo**, que contemple la viabilidad económica y financiera de las iniciativas que se planteen en el futuro.

Una Estrategia de Reconstrucción no requiere necesariamente de recurrir a modificaciones legales, ya que, a partir de la normativa y programas vigentes se pueden coordinar los diversos actores presentes en los territorios, tanto públicos como privados y la sociedad civil en su conjunto.

Reconociendo tales principios, el INVI propone trabajar en tres líneas de acción:

1. **Políticas públicas**, que adopten un enfoque de derecho a la ciudad y de justicia ambiental.
2. **Planes de ordenamiento territorial**, en el marco de la legislación vigente que incorporen una mirada ecosistémica del territorio y que fortalezcan la resiliencia de los mismos.
3. **Diseño sustentable**, tanto a nivel urbano como rural, incorporando elementos de habitabilidad, energía renovable, subsidios habitacionales existentes en las diversas escalas que interactúan en el hábitat.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
Instituto de la Vivienda

Como corolario de este documento, se ofrece un Ejemplo de Acciones referido a **Planes de Ordenamiento Territorial**:

Para que rinda los frutos esperados y tenga suficientes visos de materialización, la estrategia de Reconstrucción deberá establecer una **mirada integradora** de los diversos **instrumentos regulatorios vigentes** sobre los territorios afectados por la catástrofe.

En el Título II de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) se establecen los instrumentos por medio de los cuales se desarrolla el proceso de planificación urbana en Chile y el Artículo 28° establece, que ésta se efectuará en cuatro niveles de acción, los que corresponden a cuatro tipos de áreas o escalas territoriales: nacional, regional, intercomunal (o metropolitana) y comunal. En esta línea es vital poner en valor la formulación de los Panes Regionales de Ordenamiento

Territorial (PROT, creado por Ley N° 20.417, del 26/01/2010).

«El PROT es definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR). En cuanto plan, con un horizonte temporal de mediano plazo –10 años–, estará mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico-técnico del territorio. Deberá identificar las limitantes y potencialidades del territorio con objetivos de desarrollo sustentable, en el entendido que las políticas sectoriales no han demostrado ser suficientes para abordar los complejos problemas del ordenamiento de los usos del territorio.»

Como base para el Plan de Reconstrucción, los PROT posibilitan una **visión multisectorial** de los diversos planes y de la planeación estratégica para actuar con **cohesión y eficiencia** sobre la compleja configuración de las ciudades. Transformar la catástrofe en una oportunidad implica repensar la ciudad, su estructura interna y sus relaciones, considerando aspectos tales como desarrollo sostenible, identidad urbana, vida de comunidad, seguridad, calidad de vida, entre otros. Se precisa adaptarse a las nuevas exigencias y desafíos producto del desarrollo tecnológico (basado en la investigación, la innovación y la comunicación o difusión), que ha afectado significativamente las formas de vida, la economía, la estructura espacial y la calidad de vida en las ciudades.

5

En las próximas comunicaciones y eventos del INVI se tratarán en detalles las acciones sugeridas.

Para mayor información ver <http://vivienda.uchilefau.cl>