

CHILE

pre y post-catástrofe:

ALGUNAS CLAVES PARA APROXIMARSE A LOS DESAFÍOS DE LA RECONSTRUCCIÓN

El terremoto y posterior tsunami ocurrido en la zona central y costera de Chile el 27 de febrero de 2010 fue uno de los mayores desastres naturales de la historia, produciendo daños equivalentes al 18% del PIB nacional. En este artículo se describen los efectos de la catástrofe en el país y la eficaz respuesta del sector asegurador en la reconstrucción, especialmente en el sector residencial.



CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS DE CHILE

Chile se ubica al suroeste de América del Sur, limitando al norte con Perú y Bolivia, al este con Argentina –separados por la cordillera de los Andes– y al oeste y sur con el océano Pacífico. El país tiene una superficie de 756.096 km² y una longitud de 4.270 kilómetros. Su anchura solo alcanza los 180 kilómetros de promedio.

Las características geográficas de Chile conllevan un complejo escenario en términos

PÍA MORA E ISABEL BRAIN
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE.



**CHILE SE SITÚA EN
UNA REGIÓN CON
INTENSA ACTIVIDAD
SÍSMICA QUE, POR
SU CERCANÍA A LA
COSTA PACÍFICA, ES
TAMBIÉN
ALTAMENTE
VULNERABLE A LOS
TSUNAMIS**

de riesgos naturales: no solo se ubica en el denominado «cinturón de fuego del Pacífico» que atraviesa la cordillera de los Andes –una zona con intensa actividad sísmica y volcánica–, sino que también posee una condición eminentemente costera que, combinada con lo anterior, convierte a este territorio en altamente vulnerable a tsunamis. Algunos de estos riesgos pueden anticiparse y minimizarse a través de obras de mitigación, educación de la población, condiciones especiales de construcción o una adecuada planificación que restrinja o condicione determinados

usos, entre otras medidas; otros, en cambio, son muy difíciles de prever.

SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO CHILENO

En términos políticos, Chile es una república presidencialista donde existe división de poderes entre el legislativo, judicial y ejecutivo, siendo el presidente de la República el jefe de Gobierno y de Estado.

El país se divide administrativamente en 15 regiones, cada una de ellas con presencia



**LA GRAN DIVERSIDAD
EN DISTRIBUCIÓN
DE RECURSOS Y
CAPACIDADES
ENTRE NIVELES DE
ADMINISTRACIÓN
DEL TERRITORIO
GENERA UNA
DISPAR COBERTURA
Y CALIDAD DE LOS
SERVICIOS**

de representantes de los distintos ministerios establecidos a nivel central. Estos representantes, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), integran un gabinete regional presidido por el intendente, que es el delegado directo del presidente de la República en el respectivo territorio. Las regiones, a su vez, se subdividen en provincias (54 a nivel nacional) a cargo de un gobernador, las cuales se componen de comunas, contabilizándose un total de 345 en todo el país. Las comunas son administradas por los municipios, corporaciones autónomas de derecho público a cuya cabeza se encuentran un alcalde y un concejo municipal elegidos mediante votación popular.

Como ha sido ampliamente difundido en distintos estudios sobre la materia, en Chile existe una gran diversidad en términos de los recursos y capacidades entre los distintos niveles de administración del territorio —especialmente entre comunas—, lo que genera dispares resultados en términos de cobertura y calidad de los servicios que proporcionan a la población, lo que, por ende, afecta a la calidad de vida de sus habitantes y al nivel de desarrollo de las regiones.



Tradicionalmente, Chile ha sido un país altamente centralista, tanto en términos territoriales y poblacionales como en la administración de los recursos y la toma de decisiones. De los aproximadamente 17 millones de habitantes proyectados para 2012 (INE-CEPAL), más de la tercera parte se concentra en la Región Metropolitana (RM), donde se ubica la capital del país, Santiago. Asimismo, esta región concentra por sí sola poco menos de la mitad del PIB del país¹, además de ostentar el primer lugar a nivel nacional en términos de desarrollo humano, ocupación y escolaridad, entre otros indicadores de bienestar (SUBDERE 2011).

ECONOMÍA CHILENA

Chile vive hoy un positivo escenario económico, con tasas de crecimiento en torno al 5% anual y un ingreso per cápita que supera los 15.000 dólares. En concordancia con el progreso material y con las medidas adoptadas por el Estado para que los beneficios lleguen a los más desfavorecidos, los niveles de pobreza han disminuido sistemáticamente. De un 45% de población del país que se encontraba en situación de pobreza en 1987 se pasó a un 15,1% en 2009, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN). Como contrapartida, la clase media se ha ampliado, no obstante lo cual una parte importante de la misma es muy vulnerable a caer nuevamente en pobreza (30% aproximadamente).

¹ Específicamente, la RM concentraba el 42,5% del PIB nacional en el año 2006 (Estadísticas del Banco Central de Chile. Participación regional en el Producto Interno Bruto Total, 2003-2006. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/aeg07.htm>)



POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA HABITACIONAL Y URBANA

A nivel de políticas públicas, el Estado ha operado en las tres últimas décadas bajo el principio de la subsidiariedad, esto es, cubriendo aquellas áreas que los individuos por sí solos no pueden satisfacer en el marco de la libre actividad económica. Este fundamento, consagrado en la Constitución Política de 1980, cristaliza la acción del Estado a través del otorgamiento de diversos subsidios o *vouchers* a la demanda, focalizándose muy especialmente en los grupos de ingresos bajos y medios bajos (aunque también apoyando en menor medida a la clase media), bajo el supuesto de que la oferta no solo garantizará cobertura, sino también calidad de los bienes y servicios proporcionados a estos grupos. Uno de los ámbitos donde este principio ha operado ampliamente es el habitacional y urbano, que revisamos con cierta profundidad a continuación, porque es precisamente aquí donde los efectos del terremoto se dejaron sentir con mayor fuerza.

El sistema institucional chileno en esta materia tiene un carácter centralizado. El

EL ESTADO CHILENO ACTÚA BAJO EL PRINCIPIO DE LA SUBSIDIARIEDAD, CUBRIENDO AQUELLAS ÁREAS QUE LOS INDIVIDUOS POR SÍ SOLOS NO PUEDEN SATISFACER EN EL MARCO DE LA LIBRE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MIN-VU), creado en 1965, es el encargado tanto de diseñar las distintas políticas y programas, como de definir el presupuesto anual para cubrir estas funciones². Las Secretarías Ministeriales (SEREMIs) y los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIUs) son brazos ejecutores del ministerio a nivel regional, siendo responsabilidad de las primeras la planificación, evaluación y control, y de los segundos la ejecución.

Una característica distintiva del sistema chileno es el hecho de que las familias más vulnerables deben aportar una muy baja cantidad para la obtención de su vivienda (menos de un 5% del valor total). Asimismo, es destacable el hecho de que a menor ingreso del hogar, mayor es el apoyo estatal para la obtención de una vivienda.

Otro factor clave de la política habitacional ha sido el énfasis otorgado a la entre-

² En 2011 el presupuesto de este ministerio alcanzó los \$1.667.845 millones, equivalente a poco menos del 10% del gasto público social de ese año.

ga de vivienda en propiedad para los grupos beneficiarios de ésta, lo que ha contribuido a contar con una mayoritaria proporción de propietarios a nivel nacional (70% según el Censo de Población y Vivienda 2002) y a explicar la bajísima presencia de asentamientos informales (las personas que viven en esa condición representan alrededor del 0,7% de la población nacional).

Un dato útil para entender el peso que ha tenido el Estado en el sector inmobiliario y en la construcción es el aportado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, que calculó que entre 1990 y 2006 ocho de cada diez viviendas construidas recibieron aportaciones del Estado. Por otra parte, para el periodo 2000-2010, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) declara haber otorgado en promedio un total de 108.597 subsidios para vivienda por año (www.observatoriohabitacional.cl).

Dentro de los mayores logros asociados a la política habitacional chilena destaca la sistemática disminución del déficit cuantitativo de vivienda, que a comienzo de los años 90 bordeaba el millón de unidades, y que hoy representa menos de la mitad de esa cifra. Como efecto no esperado, en tanto, se han generado vastas zonas homogéneamente pobres ubicadas en la periferia deficientemente servidas de las principales ciudades (allí donde el suelo es más barato), generando problemas para las familias allí residentes, que van desde largos tiempos de desplazamiento al trabajo hasta la extendida presencia de fenómenos asociados a la guetización, tales como embarazo adolescente, inactividad juvenil y delincuencia.

En mayo de 2013 se acaba de aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que, pese a no ser vinculante, se espera oriente de mejor manera el desarrollo de nuestras ciudades.



CARACTERÍSTICAS DEL DESASTRE

El 27 de febrero de 2010, justamente el año en el que se conmemoraban 200 años de la independencia de Chile, el país afrontó uno de los mayores desastres naturales de su historia. A las 3:34 de la madrugada, un terremoto de 8,8 grados en la escala de Richter y un posterior tsunami sacudieron fuertemente la zona central del país, muy especialmente a las regiones de Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule y Biobío. En menor medida afectó también a las regiones de Valparaíso, Araucanía y Metropolitana de Santiago. En total, fueron 239 comunas las afectadas por el terremoto y tsunami, lo que abarca a 12.800.000 personas. En otras palabras, el desastre natural, cuyo epicentro se situó en la Región del Biobío, afectó al 69% de las comunas de Chile, en las que habita el 75% de la población del país.

A modo de contexto, este terremoto fue el segundo más importante de la historia de Chile desde que se tienen registros (el más

↑
**EL TERREMOTO Y
POSTERIOR
TSUNAMI AFECTÓ
AL 69% DE LAS
COMUNAS DE
CHILE, EN LAS QUE
HABITA EL 75% DE
LA POBLACIÓN DEL
PAÍS**



**LA CATÁSTROFE
NATURAL SUPUSO
CUANTIOSAS
PÉRDIDAS PARA EL
PARQUE
RESIDENCIAL
CHILENO: AL MES
DE OCURRIDO SE
CONTABILIZABAN
370.000 VIVIENDAS
DAÑADAS O
DESTRUIDAS**

relevante fue en la ciudad de Valdivia en 1960), y uno de los cinco mayores registrados en todo el mundo.

Una de las consecuencias más graves fue la pérdida de vidas humanas, con 525 personas fallecidas y 23 desaparecidas, según informes oficiales de enero de 2011. Sin embargo, pese a lo dramático del hecho, se estima que el número de víctimas fatales podría haber sido mucho más alto –cabe recordar que el terremoto y tsunami afectó a las zonas más pobladas de Chile– de no haber contado el país con un marco legal que incluye especificaciones antisísmicas de alto estándar para las construcciones.

Otros factores que podrían haber contribuido a que la cifra de víctimas no fuera mayor son la localización y profundidad del epicentro, la «cultura sísmica» existente en la población y la fuerte presencia de vivienda social formal –que garantiza viviendas con un estándar de seguridad adecuado para todos los sectores de la población, incluyendo a los de más bajos ingresos–. Adicionalmente, un

número importante de las viviendas destruidas corresponde a segundas viviendas localizadas en los balnearios de las regiones afectadas.

La emergencia vivida tuvo implicaciones sustantivas para los hogares en términos de daños sufridos en su patrimonio. Según el primer catastro proporcionado por la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), al 25 de marzo de 2010 se registraban 370.000 viviendas dañadas o destruidas; al 27 de agosto del mismo año, en tanto, 285.000 familias se habían inscrito en el registro de damnificados, de las cuales luego se determinó que 220.000 eran elegibles para la obtención de un subsidio de reconstrucción (Iacobelli, 2010). Particularmente dramática fue la situación vivida por quienes residían en zonas patrimoniales y en el borde costero, que en muchos casos sufrieron la pérdida total de sus viviendas por razones de materialidad de las mismas –frecuentemente construidas en adobe y en mal estado de conservación–, sumado a usos residenciales inadecuados o en zonas de riesgo.



**EL SEÍSMO DAÑÓ
PRÁCTICAMENTE A
TODOS LOS
SECTORES DE LA
ECONOMÍA, CON
LAS MAYORES
PÉRDIDAS
REGISTRADAS EN
INDUSTRIA, PESCA
Y TURISMO**

En materia patrimonial, el Consejo de Monumentos Nacionales registró un total de 260 monumentos históricos inmuebles y zonas típicas dañadas en cinco de las regiones más afectadas (Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío y Metropolitana), con una estimación de que el daño habría afectado al 30% del patrimonio monumental nacional (www.monumentos.cl).

El desastre tuvo, además, graves consecuencias económicas para el país. Sobre un *stock* de capital total que ascendía a 278.494 millones de dólares, hubo una pérdida de un 11%.

Según el Plan de Reconstrucción, la catástrofe dañó prácticamente a todos los sectores de la economía. El sector más afectado en términos económicos fue el industrial, seguido por la pesca y el turismo, con pérdidas equivalentes a 5.340 millones de dólares, todas atribuibles al sector privado. Les siguieron los sectores de vivienda y educa-

ción, con 3.943 y 3.015 millones de dólares, respectivamente. En el primer caso, la mayoría de las pérdidas se imputaron al sector público (3.258 millones de dólares, equivalente a casi un 83% del total), mientras que en educación los costos tendieron a distribuirse de forma más equitativa entre ambos sectores. Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas constató que 1.554 kilómetros de caminos, 211 puentes y nueve aeródromos resultaron con daños (Gobierno de Chile 2010). Otros problemas detectados se refirieron a la suspensión y cortes en los servicios de agua y luz eléctrica.

La expresidenta Michelle Bachelet, quien en esos días finalizaba su mandato, decretó las cinco regiones más afectadas como zona de catástrofe para flexibilizar los procedimientos destinados para su atención. Adicionalmente, fue necesario establecer el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en las regiones





del Maule y Biobío, con objeto de poder controlar adecuadamente los desórdenes y saqueos que allí se registraban.

En este escenario de crisis asumió el poder el nuevo Gobierno, liderado por el presidente Sebastián Piñera, de la coalición que llegaba al poder tras 20 años de haber conformado el bloque opositor. Un primer desafío radicó en la estimación preliminar de los devastadores efectos del terremoto y tsunami con miras a poder trazar las primeras líneas del plan de reconstrucción y aproximarse lo más cercanamente posible a los costos asociados a la asistencia de los damnificados y a la reparación y reposición de los bienes dañados. En su primer discurso presidencial del 21 de mayo del mismo año, el presidente informó que el daño bruto total, tanto público como privado, ascendía a 30.000 millones de dólares, equivalente al 18% del PIB³. Agregó en esa ocasión que el desafío de levantar Chile requeriría una inversión pública de 8.400 millones de dólares.

El Plan de Reconstrucción incluyó diversas fuentes de financiación, siendo las principales: 1) reasignaciones y ahorro por parte del Gobierno central; 2) modificaciones legales para aumentar ingresos tributarios; 3) aumento de recaudación tributaria por menor evasión, por crecimiento económico y por elevado precio del cobre; 4) creación

EN SU PRIMER DISCURSO, EL NUEVO PRESIDENTE DEL PAÍS CIFRÓ EL DAÑO BRUTO TOTAL, TANTO PÚBLICO COMO PRIVADO, EN 30.000 MILLONES DE DÓLARES, EL EQUIVALENTE AL 18% DEL PIB

del Fondo Nacional de Reconstrucción; 5) Fondo de la Ley Reservada del Cobre; y 6) venta de activos prescindibles, endeudamiento interno y externo, y uso del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

EL ROL DE LOS SEGUROS EN LA RECUPERACIÓN POST-CATÁSTROFE

En el ámbito privado, la emergencia fue cubierta en una parte importante por el sector asegurador. La cantidad desembolsada en concepto de siniestros de viviendas, empresas privadas e infraestructura concesionada, de acuerdo a datos de la industria aseguradora, fue de 6.235 millones de dólares, lo que lo convirtió en el desastre natural más costoso para las aseguradoras entre los ocurridos en el mundo durante el año 2010 (SIGMA 2011).

Los seguros, por tanto, jugaron un rol importante en la recuperación de viviendas y del sector productivo. De acuerdo a cifras de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), a fines del 2011 se habían pagado casi la totalidad de las 222.416 denuncias por siniestros recibidos por las aseguradoras –el 86% de los cuales correspondía a viviendas–, escenario que se contrapone con la mayor lentitud en la reconstrucción de viviendas encabezada por la Administración pública. A un año de ocurrido el desastre natural, el 99% de los siniestros habitacionales habían sido liquidados (a finales de 2011 también los no habitacionales, comerciales e industriales).

La activación expedita del sistema de seguros se debe a varios factores que jugaron a

³ Coincidentemente, la aportación al PIB realizado por las regiones del Maule, Biobío y O'Higgins representa aproximadamente un 18% del total (CEPAL 2010).

favor de una respuesta eficiente. El primero fue la decisión tomada por las aseguradoras de dar prioridad a las denuncias de personas naturales –correspondientes a cerca de 190.299– antes que a los requerimientos de las empresas y sus instalaciones que habían sido severamente dañadas, aun cuando estos representaban 32.117. A esto se suma la exigencia de la SVS de que todos los siniestros fuesen liquidados para agosto de 2010.

Otro factor que jugó a favor de la rapidez de la respuesta fue la existencia de la cláusula, presente en la mayoría de los contratos de seguros de inmuebles, que establece que la denuncia por un siniestro se debe presentar al seguro correspondiente dentro de un margen de cinco días. Ello permitió a la industria aseguradora dimensionar la carga de trabajo, las cantidades a desembolsar e idear una estrategia *ad hoc* para atender las demandas de sus clientes. No obstante lo anterior, cabe destacar que para el caso de los damnificados del terremoto y tsunami del 27 de febrero las aseguradoras tomaron la decisión de flexibilizar este plazo hasta dos meses después de ocurrida la catástrofe (AON Benfield 2011).

Vinculado al punto anterior, los contratos de seguros también establecen que las aseguradoras o liquidadores de seguros tienen un plazo de tres días hábiles desde que se hizo la denuncia para contactar con la persona que la presentó con objeto de acordar los trámites, coordinar la inspección y presentar los antecedentes requeridos, entre otros.

Un tercer elemento favorable a la respuesta rápida es el hecho de que el plazo para que la aseguradora pague el monto de indemnización es de un máximo de 90 días desde la fecha en que se hizo la denuncia. Pese a esto, cabe mencionar que del total de denuncias de vivienda, un porcentaje relevante



**LA INDUSTRIA
ASEGURADORA
DESEMBOLSÓ POR
SINIESTROS DE
VIVIENDAS 6.235
MILLONES DE
DÓLARES, LO QUE
CONVIRTIÓ A ESTE
DESASTRE NATURAL
EN EL MÁS
COSTOSO DE LOS
OCURRIDOS EN EL
MUNDO EN 2010**

no fue acogido por las aseguradoras pues el seguro contratado no cubría el daño o bien porque la pérdida indemnizable era menor que la deducible. Lo mismo ocurrió en el segmento empresas. Todo ello revela un problema importante en el nivel de información que los asegurados manejan respecto a los seguros que contratan y la vigencia de estos.


El modo en que operan los seguros de vivienda y comerciales en Chile permite clarificar bastante el no pago de un porcentaje importante de los daños denunciados. Los seguros contra terremotos ofrecen tres tipos de servicios: cobertura de los daños estructurales de la propiedad; cobertura de las pérdidas que implican los daños del bien afectado (su inhabilitación); y cobertura del interior de la vivienda. La compensación por daños puede hacerse de dos formas. Una de ellas es traspasar el monto estimado del daño al damnificado para que sea este quien contrate o ejecute las reparaciones. La otra consiste en que la empresa de seguros haga las reparaciones directamente por medio de contratistas.

Ocurre que muchas veces las personas no manejan en detalle las características del seguro que han contratado o su vigencia. Por esta razón, los asegurados realizan denuncias por tipos de daños que muchas veces no están cubiertos por su póliza.

En definitiva, la experiencia chilena en materia de respuesta de las aseguradoras al desastre natural vivido permite extraer importantes lecciones.

En primer lugar, si bien hubo muchas viviendas que pudieron reconstruirse o repararse gracias a los seguros, la mayor parte de estas correspondieron a propietarios que se encontraban pagando un crédito hipotecario. El 76% de las viviendas no tenían seguro contra terremotos o crecidas/salidas del mar, siendo principalmente las viviendas que estaban siendo pagadas por medio de créditos hipotecarios entregados por la banca privada las que contaban con este tipo de seguros.

En Chile, al contratar un seguro hipotecario existe la obligación de contar con seguros de desgravamen e incendio, siendo la cobertura de sismo o terremoto –llamado Daños Materiales Causados por Sismo– un adicional. A pesar de que no es obligatorio, cerca del 95% de quienes tienen créditos cuentan con esta cobertura, lo que explica el hecho de que del 24% del total de viviendas


**LAS ASEGURADORAS
PRIORIZARON LAS
DENUNCIAS DE
PERSONAS ANTES
QUE LAS DE
EMPRESAS, LO QUE
AGILIZÓ EL PAGO DE
INDEMNIZACIONES
A LA POBLACIÓN
AFECTADA**

que sí contaba con seguro contra terremoto e incendio en las regiones afectadas, casi el 90% eran propiedades hipotecadas y solo el 10% tenían contratados seguros de manera independiente (Business Chile 2010).

Son diversos los casos de damnificados que quedaron fuera del ámbito de aplicación de los seguros, que debieron o deberán enfrentar costos importantes en la reconstrucción de sus viviendas (con y sin apoyo del Estado). Uno de ellos, corresponde a quienes terminaron de pagar su vivienda. Otro grupo sin cobertura son aquellos damnificados que residían en viviendas muy antiguas, construidas generalmente con adobe –muchas de ellas con un enorme valor patrimonial–, material que se encuentra excluido de las coberturas de seguros.

Otro segmento de la población que no cuenta con seguros contra terremoto son los hogares más pobres que habitan una vivienda social, esto es, construida con subsidio estatal. Este tipo de familias obtiene una vivienda que no exige el pago de dividendo y, por tanto, no se inserta en el sistema de créditos hipotecarios otorgados por la banca privada que obliga al pago de seguros que los protejan en caso de ocurrir siniestros. Aquí cabe preguntarse por el rol que juega el Estado para asegurar una recuperación postcatástrofe de las viviendas dañadas.

Una segunda lección obtenida a partir de la activación del sistema de seguros es que permitió acotar la carga del sector público en la tarea de reconstrucción. Los dineros desembolsados por parte del Estado se focalizaron de esta manera en la reconstrucción de viviendas para aquellos no asegurados y que no cuentan con los recursos suficientes para recuperar sus condiciones de vida y de la vivienda previa al desastre natural. Igualmente, se financió la reparación y reconstruc-



ción de la infraestructura pública afectada como hospitales y escuelas.

Respecto al punto anterior, el desastre mostró la diferencia que existía en términos de protección de la infraestructura pública concesionada respecto de aquella que está bajo administración directa del Estado. Las primeras, por ley, deben contratar seguros, pero no las segundas. Esta situación se hizo evidente en el momento de recuperar y reconstruir la infraestructura dañada por el terremoto y tsunami. Por otra parte, las grandes empresas se encontraban aseguradas, situación que contrasta con la baja cobertura de seguros de las empresas medianas y pequeñas.

Es por esta razón por la que dentro de las alternativas que la SVS evalúa actualmente figura la de ampliar la cobertura de se-



**UNA SEGUNDA
LECCIÓN OBTENIDA
A PARTIR DE LA
ACTIVACIÓN DEL
SISTEMA DE
SEGUROS ES QUE
PERMITIÓ ACOTAR
LA CARGA DEL
SECTOR PÚBLICO
EN LA TAREA DE LA
RECONSTRUCCIÓN**

guros junto con la proyección de mecanismos de financiación pública para la recuperación tras catástrofes naturales.

Una tercera lección respecto a los seguros en condiciones de catástrofe se refiere a la robustez del mercado de seguros chileno. Las aseguradoras mostraron capacidad para responder eficientemente ajustándose a las normas y regulaciones del sector. Bien es sabido que la confianza por parte de los asegurados es clave para el desarrollo del mercado de seguros, siendo la garante de dicha confianza la SVS. Esta institución regula el mercado de aseguramiento chileno con la finalidad de aportar seriedad y respaldo a los asegurados y de velar tanto por la competencia del mercado como por la solvencia de estas compañías para responder en caso que los seguros sean cobrados.



De acuerdo a la ley que regula las agencias de seguro, la SVS tiene las atribuciones para exigir solvencia y además para fiscalizar. Entre las exigencias, la SVS establece que las compañías de seguros deben mantener un margen de solvencia que supone un comportamiento técnico determinado que es equivalente al de las aseguradoras internacionales. Además, la SVS establece un límite al endeudamiento. Para el caso de las compañías cuyo giro de negocio está en la otorgación de seguros de riesgo de pérdida o deterioro en los bienes o en el patrimonio, no pueden endeudarse más de cinco veces por sobre su patrimonio, y la deuda total con terceros –que no cuenten con reservas técnicas de seguros– no puede ser superior a una vez el patrimonio de la compañía.

En cuanto a la fiscalización de las compañías de seguros, la Superintendencia de Valores y Seguros tiene la facultad de realizar las siguientes acciones sin previo aviso: solicitar informes a las aseguradoras y reaseguradores; inspeccionar oficinas; revisar todo tipo de documentos de propiedad de la compañía; encargar la presentación de balances, situación financiera y sistema de contabilidad; encargar a auditores externos el análisis del estado de las compañías. Dependiendo de los resultados de las acciones fiscalizadoras, la SVS tiene a su disposición una serie de herramientas para aplicar sanciones en función del nivel de gravedad en el incumplimiento de las cláusulas que especifica la ley de seguros. Estas sanciones van desde la fijación de multas hasta la revocación de la autorización para su operación.

Por último, la relación entre aseguradoras y reaseguradoras está también regulada. La SVS regula tanto las compañías reaseguradoras chilenas como extranjeras, establece normas de inversión y reservas técnicas, entre



EL TERREMOTO REFLEJÓ LA ROBUSTEZ DEL MERCADO DE SEGUROS CHILENO. LAS ASEGURADORAS MOSTRARON CAPACIDAD PARA RESPONDER DE FORMA EFICIENTE AJUSTÁNDOSE A LAS NORMAS Y REGULACIONES DEL SECTOR.

otras, que permiten dar unas mayores garantías de solvencia y seriedad en la formación y operación de este tipo de instituciones.

Existe, por lo tanto, un marco regulatorio y fiscalizador que da garantías a asegurados y aseguradoras de que el sistema funciona sobre bases sólidas, transparentes y competitivas, cuestión que quedó en evidencia en la respuesta de este sector tras el desastre del 27 de febrero de 2010.

Finalmente, transcurridos dos años del desastre natural, es posible observar un cambio en el comportamiento de la población respecto a los seguros. La contratación de seguros de inmuebles aumentó en un 36% entre los años 2009 y 2010.

Más allá de las lecciones para el sector de los seguros, también es posible observar innovaciones que se han producido tras la catástrofe del 27-F, innovaciones que contemplan cambios normativos, un nuevo sistema de monitorización sísmica y el desarrollo de un plan de acción que contenga los principales estrategias para atender futuras catástrofes. |

El libro *Emergencia y reconstrucción: el antes y el después del terremoto y tsunami del 27-F en Chile*. Aprendizajes en materia habitacional, urbana y de seguros

A finales del año 2010, el Instituto de Ciencias del Seguro de FUNDACIÓN MAPFRE decidió llevar a cabo un estudio sobre la experiencia del terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010. El objetivo era extraer una serie de lecciones que sirvieran para establecer recomendaciones prácticas de cara a la ocurrencia de futuros terremotos no solo en Chile, sino también en otros países vulnerables a este tipo de eventos, especialmente en América Latina.

Para la realización del estudio el Instituto solicitó la colaboración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la cual cuenta con académicos expertos en temas de patrimonio, vivienda, construcción y planificación, que han desarrollado los temas propuestos no solo a través de la investigación, sino también mediante trabajo de campo. En lo referente al seguro, a partir del trabajo de un experto en la materia, se hace una reflexión acerca del rol que ha desempeñado el sector en la recuperación de la capacidad productiva y las condiciones de vida del país. El resultado fue un trabajo multidisciplinar –el libro *Emergencia y reconstrucción*– que aborda diferentes aspectos relacionados con la ocurrencia de catástrofes naturales.

Este libro no hubiera sido posible sin el importante apoyo de Mauricio Robles, a quien agradecemos de manera especial su colaboración.

A continuación resumimos los principales contenidos de los distintos capítulos, invitando a su lectura, difusión y debate.

■ **Institucionalidad.** En Chile la amenaza de desastres es una constante. Sin embargo, la institucionalidad pública para afrontar procesos de

emergencia y reconstrucción –Oficina Nacional de Emergencia, comités interministeriales extraordinarios y equipos especiales dentro del MINVU, entre otras entidades– parece no ser suficiente. El artículo, a cargo del académico Luis Eduardo Bresciani, de la Pontificia Universidad Católica (UC), establece tanto buenas prácticas como debilidades del proceso de reconstrucción tras el 27-F, extrayendo aprendizajes que puedan ser útiles para la gestión de futuras emergencias y procesos de reconstrucción.

■ **Patrimonio.** Muchas de las localidades afectadas por el terremoto fueron los llamados pueblos de barrio de la zona central de Chile, los cuales presentaban hasta entonces características espaciales y de construcción muy particulares, de alto valor histórico y patrimonial (aunque no siempre reconocido formalmente). Los autores –los académicos Alejandro Crispiani, Francisco Díaz, Francisco Prado y Claudio Vázquez, de la UC– exponen alternativas de política y problemas enfrentados para la reconstrucción de un caso concreto: el pueblo de Curepto en la Región del Maule, donde un equipo de la UC elaboró un plan piloto para la recuperación de su eje histórico.

■ **Normativa de construcción.** Los autores de este artículo –los académicos de la UC Hernán Santa María y Diego López-García– observaron que la mayoría de las viviendas fuertemente dañadas o colapsadas eran de adobe, un tipo de construcción que no está sujeta a la aplicación de normas



técnicas para su diseño y construcción. En cambio, los edificios sometidos a exigencias de normas de diseño y construcción tuvieron un comportamiento mucho más satisfactorio, aunque de todas formas se apreció un daño importante en estructuras de hormigón armado y de albañilería. Frente a esta situación, los autores ponen de manifiesto la reacción de las autoridades a través de la introducción de una nueva norma de diseño sísmico de edificios y otra norma de diseño de edificios de hormigón armado, definidas por comités técnicos cerrados y revisadas por comités ampliados, las cuales son de uso oficial en la actualidad.

■ **Diseño urbano y operaciones de suelo.** Hoy en Chile no existen instrumentos para trabajar adecuadamente el diseño urbano, que es el espacio intermedio entre regulación (planificación territorial) y proyecto (construcción de obras singulares), tema crítico en contextos de reconstrucción. El artículo –a cargo del académico de la UC Julio Poblete– parte contextualizando el escenario tras el desastre de febrero de 2010, para luego revisar los instrumentos de diseño disponibles, identificando sus fortalezas y debilidades. En este contexto se expone el valor del diseño urbano (cuyo producto específico son los planes maestros) y las operaciones de suelo (como por ejemplo, el reajuste de tierras), con miras a extraer aprendizajes.

■ **Planificación territorial.** La creación y actualización de planes reguladores, mapas de riesgo y planes maestros fue otro de los desafíos enfrentados por el MINVU y los municipios. El terremoto y posterior tsunami evidenció un profundo déficit en el ámbito de la planificación urbana, en particular respecto a la consideración de las amenazas naturales de los lugares y de las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus asentamientos a la hora de establecer las distintas zonificaciones en el territorio. Sobre este aspecto, los académicos de la UC Federico Arenas, Marcelo Lagos y Rodrigo Hidalgo ayudan a comprender la vinculación entre esta carencia y los efectos del terremoto, al tiempo que arrojan luces sobre cómo resolver estos vacíos en el futuro.

■ **Seguros.** Para cerrar este artículo, cabe mencionar el papel jugado por la industria aseguradora en la recuperación del país tras la catástrofe del 27-F, un asunto que es analizado por el destacado abogado Javier Carvallo. Junto con la identificación de los logros y aciertos del caso chileno, se hace una especial referencia a aquellas materias donde es preciso –y posible– avanzar en mejoras, como son la reducción de la brecha entre no asegurados y asegurados y el aumento de información para estos últimos, entre otros.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- AON Benfield, 2011. Chile: One year on. Disponible en: http://www.aon.com/attachments/reinsurance/201102_chile_one_year_on_report.pdf
- Business Chile, 2010 (5 de mayo). Las Aseguradoras de Chile saldan las cuentas. Disponible en: <http://www.businesschile.cl/es/noticia/terremoto/las-aseguradoras-de-chile-saldan-las-cuentas>
- Business News Americas, 2011. Gobierno contrata póliza para proteger infraestructura y vivienda contra desastres naturales.
- CEPAL, 2010. Terremoto en Chile. Una primera mirada al 10 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/4/35494/2010-193-Terremoto-Rev1.pdf>
- Centro de Políticas Públicas UC, 2010. Estudio sobre los efectos del subsidio a la localización. Sin publicar.
- Chile Transparente, 2009. Evolución de Chile en el índice de Percepción de la Corrupción. Disponible en www.chiletransparente.cl
- Mora, P. y Brain, I. (eds.). Emergencia y reconstrucción: el antes y el después del terremoto y tsunami del 27-F en Chile. FUNDACIÓN MAPFRE, 2012.
- El Mostrador, 2010 (5 de marzo). Carmen Fernández admite que Onemi no tiene capacidad para enfrentar «eventos de esta naturaleza».
- Gobierno de Chile, 2010. Plan de reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/e60b893eb66a10139bfe68d2c6005636.pdf>
- Iacobeli, A., 2010. Plan de Reconstrucción y Nueva Política Habitacional. Presentación del Subsecretario de Vivienda.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sin fecha. CHILE: Proyecciones y estimaciones de población. Total país 1950-2050. Serie de la publicación (CEPAL), OI 208.
- Ministerio de Obras Públicas (MOP), 2001. La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009.
- Ministerio de Obras Públicas (MOP), 2009. Cuenta pública participativa año 2009.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 2009. Déficit urbano-habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile. Santiago: Alvimpress Impresores Ltda. Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20070411164536.aspx
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 2010. Plan de Reconstrucción MINVU. Disponible en: http://www.minvu.cl/opensite_20111122105648.aspx
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011. Informe de Desarrollo Humano. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- Sabatini, F., Salcedo, R. y Wormald, G., 2008. Barrios en crisis y exitosos producto de la política de vivienda social en Chile. Proyecto Anillos de Investigación Social, CONICYT.
- SIGMA, 2011. Catástrofes de la naturaleza y grandes siniestros antropógenos en 2010: un año de eventos devastadores y costosos. Economic Research & Consulting, 1.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), 2011. Masa crítica de condiciones para el desarrollo de las regiones en Chile. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83100_archivo_fuente_0.pdf