



Barrios Transitorios de Emergencia

Aportes desde la experiencia



Gobierno
de Chile

gob.cl



Barrios Transitorios de Emergencia

Aportes desde la experiencia

Documento basado en la Ley N° 21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, SINAPRED, y los aportes desde la experiencia de la ONEMI en torno a los Barrios Transitorios de Emergencia.



**Gobierno
de Chile**

gob.cl

Barrios Transitorios de Emergencia. BTE.

Aportes desde la experiencia de la Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI en los Barrios Transitorios de Emergencia.

Oficina Nacional de Emergencia. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Marzo, 2022.

Colaboradores

Barba, Claudia
Departamento de Coordinación Regional. Gabinete.

Bravo, Nancy
Unidad de Gestión de Planes y Temáticas Transversales.
División de Protección Civil.

Elías, Alberto
División de Abastecimiento.

Muñoz, Roberto
Director Regional de Atacama.

Olguín, Jeniffer
Coordinadora del equipo BTE, Departamento de Desarrollo y Proyectos. Subdirección de Gestión y Desarrollo Estratégico.

Revisores

Subdirección de Gestión y Desarrollo Estratégico

División de Protección Civil

Editora

Jeniffer Olguín Araya.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO 1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
Objetivo	11
Definiciones	11
CAPITULO 2. MARCO CONCEPTUAL	12
Marco Presupuestario	15
Marco Legal	16
CAPITULO 3. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES	18
Dirección Regional de Tarapacá	20
Dirección Regional Atacama	23
Barrios Transitorios de Emergencia Regiones de Tarapacá y Atacama	25
Medios de Apoyo: Descripción de medios de apoyos, bonos y subsidios que han sido utilizado en emergencias entre los años 2014 y 2017	26
CAPITULO 4. CONCLUSIONES	28
CAPITULO 5. RECOMENDACIONES PARA SOLUCIONES TRANSITORIAS DE HABITABILIDAD	32
Dimensión de Transitoriedad	34
Ubicación	34
Infraestructura	35
Seguridad, Implementos y Organización	35
Sistema Social	36
Cierre	37
Roles y Funciones Necesarias para el Administrador del Barrio	37
ANEXO 1: MEDIOS DE APOYO: VIVIENDA DE EMERGENCIA Y SU EVOLUCIÓN	38
Antecedentes generales	39
Principales requerimientos técnicos de la vivienda	41
Desarrollo de la vivienda y Kit Sanitario o baño en los últimos años	42
BIBLIOGRAFÍA	44

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

El aumento de la frecuencia y magnitud de los desastres a nivel mundial es un fenómeno frente al cual Chile no está ajeno.

La ubicación de nuestro país en el margen oriental del Cinturón de Fuego del Pacífico, lo convierten en uno de los países con mayor actividad sísmica y volcánica del mundo (Scholz, 2002). Por otra parte, Chile cumple con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad al cambio climático (CMNUCC, 2015), además de ser uno de los países miembros de la OCDE con un 54% de su población y un 12,9% de su superficie total expuesta a tres o más tipos de amenazas (Silva Bustos, 2020).

Lo anterior justifica la necesidad de reforzar las acciones en materias de GRD e incorporar la RRD en las acciones del mundo público, privado y las comunidades, con la finalidad de disminuir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades, en particular aquellas destinadas a la respuesta ante situaciones de emergencia, las que deben estar orientadas a proteger las vidas de las personas, sus grupos familiares, sus bienes y su entorno.

Chile ha ido implementando paulatinamente políticas y acciones con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres; una de estas acciones ha sido la mejora continua del estándar de viviendas de emergencia y la definición de diversos medios de apoyo a las familias afectadas tras una emergencia, entre los que destacan la implementación de albergues, el apoyo a través de bonos, la asignación de subsidios, entre otros, los que serán revisados con mayor profundidad en el presente documento.

Los esfuerzos por fortalecer el sistema se ven reflejados en la reciente aprobación y publicación de la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y que sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas indicadas. Una de las adecuaciones que incluye la nueva ley es la señalada en el artículo 52.- Reemplázase el artículo 5 del decreto ley N° 2.552, de 1979, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por el siguiente:



"Artículo 5.- Con el fin de atender los casos de destrucción de viviendas derivadas de emergencias o catástrofes, tales como terremotos, tsunamis, inundaciones, incendios u otras amenazas semejantes, el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres podrá encomendar la construcción de viviendas de emergencia.

Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda de emergencia aquella de carácter provisorio destinada a resolver la necesidad de vivienda de los damnificados de una emergencia o catástrofe. Una resolución dictada por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y publicada en el Diario Oficial, establecerá los estándares de habitabilidad de la vivienda de emergencia, incluyendo los metros cuadrados conforme al grupo de damnificados que pueda albergar. El procedimiento para asignar la vivienda de emergencia, sea en comodato, dominio u otra forma, será establecido igualmente en dicha resolución.

En todos los casos, la vivienda de emergencia, por su carácter provisorio, no requerirá permiso ni recepción definitiva de la Dirección de Obras Municipales.

Corresponderá al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con acuerdo del Servicio Nacional de

Prevención y Respuesta ante Desastres y en coordinación con la municipalidad local, establecer los lineamientos para la constitución de barrios transitorios de prevención de desastres y determinar su creación, los que serán propuestos y administrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Lo dispuesto en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de crear barrios transitorios, cuando éstos no tengan por objeto la prevención de desastres." (Ley Núm. 21.364, Que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, 2021).

El presente documento, en tanto, sistematiza las experiencias de la ONEMI en relación a los Barrios Transitorios de Emergencia (BTE), y se espera sean un aporte para la definición y lineamientos de los Barrios de Prevención de Desastres que deben ser trabajados en post de lo que indica la nueva ley, con el objetivo de orientar los lineamientos que se deben establecer para la instalación en el futuro de esta solución transitoria o similar, sin perjuicio que ambos conceptos aborden distintas situaciones, siendo los BTE instalados post emergencias, este documento pretende abordar únicamente dicha experiencia.



CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y
PLANTEAMIENTO DEL
PROBLEMA



CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los barrios transitorios han sido una solución utilizada tras la ocurrencia de algunas emergencias donde ha existido una gran afectación en las viviendas y un grupo considerable de damnificados. Se construyen barrios, por lo general, debido a que la vivienda de emergencia no puede ser instalada en el mismo lugar de afectación, por la existencia de riesgo de desastres o porque los afectados no cuentan con terreno propio para la instalación de esta solución transitoria. La duración de esta medida se prolonga hasta que los afectados y sus grupos familiares reciben una solución habitacional definitiva.

Como antecedente, después del Terremoto del 27 de febrero de 2010 y los efectos del tsunami que destruyó un número importante de viviendas, se construyeron más de 80.000 viviendas de emergencia para igual número de familias en el mismo terreno en donde habitaban previamente. A su vez, un número de 4.300 familias aproximadamente, que no tenían sitio en el cual poder construir una solución habitacional, fueron albergadas en 107 aldeas de emergencia, que son conjuntos de viviendas de emergencia agrupadas en terrenos debidamente preparados y habilitados con servicios básicos y equipamiento comunitario (Decreto 657, Designa Delegado Presidencial para Aldeas de Emergencia y Campamentos, 2011). Las viviendas de emergencia de la época eran las llamadas “mediaguas” viviendas que no superaban los 18 metros cuadrados.

La precariedad de los materiales de las viviendas llevó a la implementación del programa “Manos a la Obra”, a través del cual se transferían recursos a los municipios, destinados a realizar mejoras en aislamiento y reparaciones a las viviendas. Esto se complementaba con otros recursos de emergencia destinados al arriendo de terrenos, limpieza de fosas y el posterior desarme, una vez que las familias fueran trasla-

dadas a sus viviendas definitivas, proceso que se prolongó hasta 6 años en algunos sectores.

El año 2014, tras el Terremoto de abril del 2014 en las regiones de Tarapacá y Arica Parinacota nuevamente se implementó esta solución transitoria, la que fue denominada **Barrios de Emergencia**. En eventos posteriores, como el Incendio de Valparaíso de 2014, los Aluviones en Atacama el 2015, el incendio de Playa Ancha y Puertas Negras en Valparaíso 2017, se utilizó esta solución en complemento con otras medidas de habitabilidad, en respuesta a la afectación de viviendas producto de los efectos de las emergencias.

La decisión sobre el tipo de solución que recibirán las personas damnificadas tras una emergencia no está definida a priori y esto genera, en algunas ocasiones, demora en la entrega de soluciones e incertidumbre en la población afectada, por tanto es necesario preguntarnos, ¿bajo qué criterios o en qué momento o circunstancias se considera apropiada la construcción de un barrio transitorio, frente a las otras posibles soluciones que pudieran recibir los damnificados? Y más difícil aún de definir es ¿cuánto tiempo debe permanecer esa condición de transitoriedad?

El planteamiento del problema refiere a las deficitarias conceptualizaciones sobre Barrio Transitorio de Emergencia. La experiencia antes mencionada ha llevado a coincidir en ciertos estándares, los que han surgido de la práctica y del aprendizaje de los aciertos y errores, y que han permitido guiar a los organismos públicos responsables de su implementación. Aun así se identifica la ausencia de directrices o normativas que permitan establecer los mínimos deseables o parámetros que orienten la decisión de construir un barrio frente a las otras posibles soluciones existentes. Frente a ello, es

relevante preguntarse: **¿Qué es un Barrio Transitorio de Emergencia? ¿Bajo qué factores o en qué momento se considera apropiada la construcción de un barrio transitorio de emergencia?, ¿Cuáles son los mínimos deseables para la implementación de este tipo de soluciones?**

Estas preguntas son algunas de las cuales guiarán el desarrollo del presente documento y la reflexión –a partir de la experiencia de la ONEMI– sobre esta medida de apoyo transitorio.

Objetivo

Conocer y recopilar la experiencia de ONEMI en la implementación de Barrios Transitorios de Emergencia y otras medidas de habitabilidad transitoria en procesos de recuperación post desastre, con el fin de aportar con sugerencias en el desarrollo de lineamientos para la instalación de Barrios de Prevención de Desastres, según lo establece la Ley N° 21.364.

Definiciones

Afectados: N° de personas que con ocasión de una emergencia o desastre ven perturbado directamente su quehacer habitual, afectando su calidad de vida. Especialmente aplicable en casos de cortes de energía eléctrica, teléfono, agua y aislamiento (ONEMI, 2021).

Damnificados: Número de personas que han sufrido, en su persona, los familiares que viven a sus expensas, sus bienes y/o en su condición de habitabilidad, daños evaluables y cuantificables provocados directamente por una emergencia o desastre (ONEMI, 2021).

Ficha Básica de Emergencia-FIBE: Instrumento de catastro que se aplica en terreno en el área afectada y que respalda documentalmente la evaluación de daños a las personas y percepción de daños en viviendas y que consigna las necesidades básicas, como consecuencia de una emergencia o desastre de origen natural o antrópico. Esta ficha es administrada por la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, quien coordina

su aplicación en conjunto con los municipios afectados y cuyo análisis es entregado periódicamente a ONEMI para la toma de decisiones asociada a la respuesta a la emergencia (ONEMI, 2021).

Viviendas de Emergencia en Barrios: Conjunto de viviendas de emergencia instaladas en un terreno de propiedad del Estado, arrendado o prestado/donado a éste. Los beneficiarios de estas viviendas suelen ser personas damnificadas que han perdido habitabilidad de su vivienda y cuya localización original se encuentra en zona de riesgo o con dominio o tenencia irregular". (ONEMI, 2017, pág. 17)

Vivienda de Emergencia: se entenderá vivienda de emergencia aquella de carácter provisorio destinada a resolver la necesidad de vivienda de las personas damnificadas de una emergencia o catástrofe. (Ley Núm. 21.364, Que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, 2021).

Vivienda con Daño Menor, Habitable: Vivienda con daños hasta un 30%. Normalmente los ocupantes permanecen en la vivienda. Con una reparación menor puede ser recuperada totalmente en el corto plazo (ONEMI, 2021).

Vivienda con Daño Mayor, Recuperable: Vivienda con daños entre un 31% y 65%. Los ocupantes pueden ocupar parcialmente la vivienda o deben ser evacuados. Con una reparación mayor puede ser habitada nuevamente (ONEMI, 2021).

Vivienda Destruída, Irrecuperable: Vivienda que por la magnitud de los daños no puede ser habitada nuevamente. Los ocupantes son evacuados (ONEMI, 2021).

Vulnerabilidad: Aquellas condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, institucionales, económicos o ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes, infraestructuras o servicios, a los efectos de las amenazas (ONEMI, 2021).

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

Existe un amplio consenso de que los desastres no son naturales, sino son socionaturales. Esto porque están determinados por la realidad social y las condiciones de vida, de tal modo, “es la exposición de la sociedad, es decir su localización inapropiada sobre terrenos y paisajes amenazantes, la sensibilidad de sus habitantes causada por debilidades socioeconómicas y culturales, y la ausencia de una adecuada capacidad de ajuste o adaptación a los cambios ambientales, los factores que generan la susceptibilidad a que las personas sean dañadas y sus propiedades destruidas por los eventos naturales extremos”. Vulnerabilidades y desastres socionaturales. (Arteaga A. & Tapia Z., 2015).

En este contexto los Barrios Transitorios de Emergencia han surgido para dar solución habitacional a las personas damnificadas como consecuencia de una emergencia, y que debido a la localización en zona de riesgo u otras variables multifactoriales¹, las viviendas de emergencia no se pueden instalar en sus propios terrenos. Es ahí cuando aparecen los barrios transitorios de emergencia como una alternativa dentro de los diversos medios de apoyo existentes, y que el gobierno estime conveniente utilizar, según el grado de afectación, la evaluación que realizan los organismos pertinentes y el contexto socio económico presente.

La entrega de las viviendas de emergencia, ya sea instalada en sitio propio o en conjuntos habitacionales, ocurre durante la etapa de Rehabilitación, contemplada en la fase de Recuperación. Lo anterior, según el ciclo del Riesgo de Desastres (Ley Núm. 21.364, Que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta

ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, 2021), el cual contiene 4 fases: Fase de Mitigación, Fase de Preparación, Fase de Respuesta y Fase de Recuperación, la que a su vez contiene las etapas de Rehabilitación y Reconstrucción, tal como se describen a continuación:

Fase de Mitigación: comprende las medidas dirigidas a reducir los riesgos existentes, evitar la generación de nuevos riesgos y limitar los impactos adversos o daños producidos por las amenazas.

Fase de Preparación: implica las capacidades y habilidades que se desarrollan para prevenir, responder y recuperarse de forma oportuna y eficaz de los impactos de amenazas inminentes o emergencias.

Fase de Respuesta: corresponde a las actividades propias de atención de una emergencia, que se llevan a cabo inmediatamente después de ocurrido el evento. Tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas.

Fase de Recuperación: corresponde a las acciones que tienen por objeto el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante las etapas de rehabilitación y reconstrucción del área afectada, evitando la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes. De este modo, las etapas en la Fase de Recuperación son las siguientes:

¹ Es multifactorial porque existen diversas variables sociales, económicas y naturales que pueden influir en la decisión de ubicación de la vivienda, por ejemplo cuando el sector a instalar las viviendas sigue estando en zona de riesgo y no existen otras soluciones provisionales, como el traslado a vivienda de un familiar, o también se dan situaciones como, si el afectado no es el dueño del terreno se les solicita un permiso con la autorización del dueño para la instalación de la vivienda, de no obtenerlo, se busca una nueva localización para la ubicación de su vivienda de emergencia, u otro tipo de medios de apoyo según lo establezca el Gobierno.

- **Rehabilitación:** Consiste en la recuperación, a corto plazo, de los servicios básicos y el inicio de la reparación del daño físico, social y económico de la zona afectada, durante el período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción.
- **Reconstrucción:** Consiste en la reparación o reemplazo, a mediano y largo plazo, de la infraestructura dañada; y la restauración o perfeccionamiento de los sistemas de producción.



Fuente: ONEMI.

En relación al ciclo del riesgo de desastres, la ONEMI actúa hasta la etapa de Rehabilitación de la fase de Recuperación. Lo relacionado a la fase de Reconstrucción se aborda de manera sectorial y lo relacionado a la reconstrucción de las soluciones habitacionales definitivas es responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Las acciones que se implementan durante la Rehabilitación, dicen relación con soluciones transitorias como viviendas de emergencias, recuperación de conectividad, labores de limpieza, retiro de escombros, cierre de centros de acopio establecidos en la respuesta a la emergencia, recuperación de la operatividad de servicios (higiene y saneamiento, educación, salud), entre otras.

Dentro de las medidas implementadas en esta etapa, se encuentran las destinadas a la Habi-

lidad Transitoria, entendida ésta como la situación que va entre la ocurrencia del desastre y la obtención de una solución habitacional definitiva o duradera. (ONEMI, 2017). La Habilidad Transitoria comprende soluciones iniciales como albergues, soluciones temporales como viviendas de emergencias instaladas en sitio propio o cedido, o en Barrios Transitorios, y la asignación de apoyos financieros directos para las personas damnificadas como bonos.

La habilitación de albergues responde a la necesidad de acoger a las personas afectadas y damnificadas durante el período inicial después de ocurrida una emergencia y otorgar los primeros apoyos públicos y privados.

La determinación de la condición de damnificado de una persona y de su grupo familiar, se realiza a través de la aplicación de la Ficha

² Daño menor habitable o daño mayor recuperable.

Básica de Emergencia – Fibe (ONEMI, 2021). De responsabilidad del municipio y apoyada, en caso de emergencias mayores por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, permite levantar la información de daño a las personas y percepción de daños en viviendas; y las fichas 1 y 2, aplicadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, instrumentos que evalúan el tipo de daño en la vivienda de las personas con FIBE validada, el cual puede ser daño menor habitable, daño mayor recuperable o daño mayor irrecuperable.

La información recopilada en los instrumentos anteriormente descritos, es procesada y remitida al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, donde se analizan los datos y se definen los tipos de medios de apoyo que se destinarán para los afectados y a su vez comienza el proceso de reconstrucción. (ONEMI, 2017). En los casos de viviendas con daños reparables² a los afectados se les otorgan bonos y subsidios del MINVU para reparaciones, compra de materiales y/o asistencia técnica. Los afectados que cuentan con segundas viviendas inscritas en el Registro Social de Hogares del MDSF no reciben beneficios.

Cuando la vivienda es categorizada como irrecuperable, existen diversas alternativas, entre ellas, la vivienda de emergencia en sitio propio o en terreno con autorización de uso del dueño, en ambos casos la instalación de la vivienda está condicionada a la mitigación o permanencia del riesgo que dio origen a la damnificación, cuando aún existe el riesgo y/o no hay donde instalar las viviendas se buscan sitios para la construcción de barrios transitorios de emergencias, pero también en ocasiones se han entregado como alternativas subsidios de arriendo, subsidios de acogida denominados también, a partir del año 2017, subsidios de apoyo habitacional transitorio.

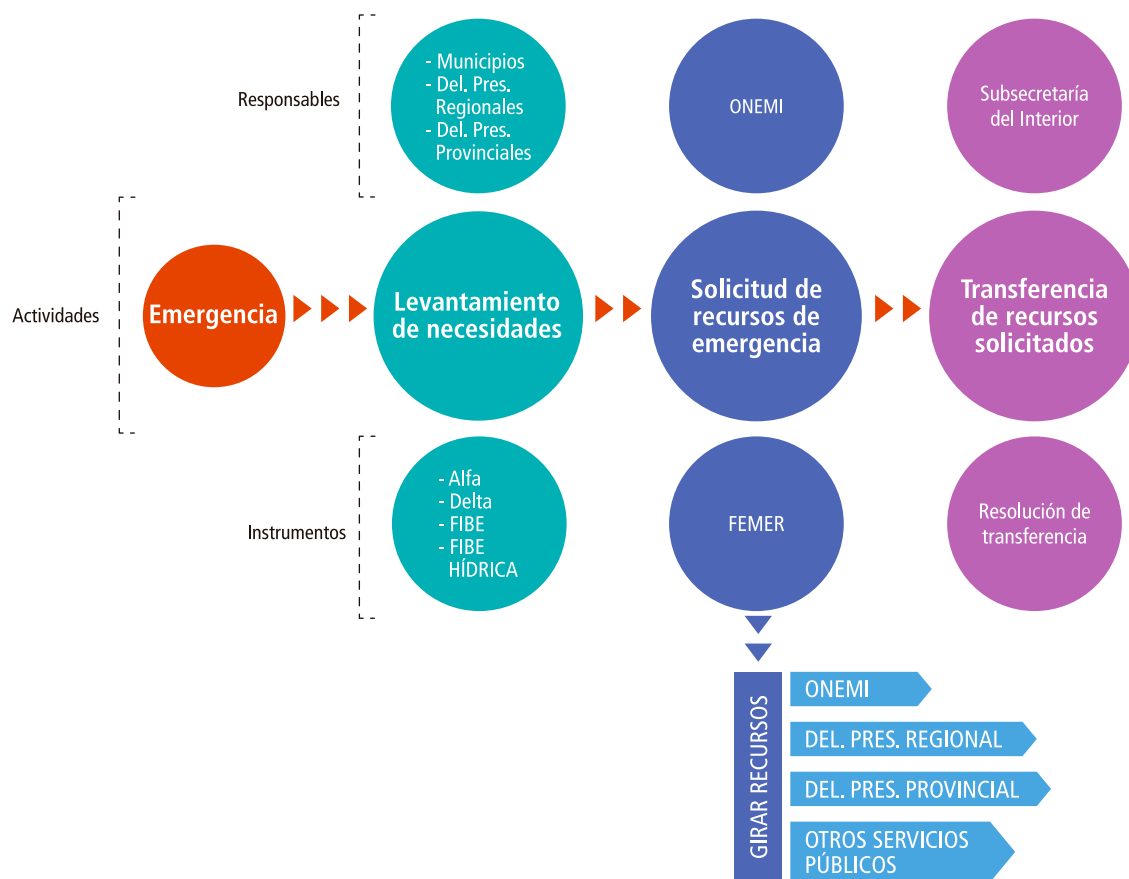
En resumen, dentro del proceso de habitabilidad transitoria que se ha llevado a cabo en Chile en los últimos años, se han implementado diversos medios de apoyo, como albergues, bonos y subsidios de reparación, de arriendo o de acogida, subsidios de apoyo habitacional, subsidio de enseres, viviendas de emergencias ubicadas en terreno propio, con autorización de

uso o en barrios transitorios de emergencia, los que son otorgados desde el proceso de inicio de la emergencia (respuesta) y durante el tiempo que dure la habitabilidad transitoria, pasando por la etapa de rehabilitación etapa en la que se entregan las viviendas de emergencias u otro tipo de medios de apoyo, y comienza también la etapa de reconstrucción. Como se dijo anteriormente la decisión del tipo de apoyo que se utilizará y su temporalidad dependerá de varios factores, entre ellos, localización geográfica, tipo de emergencia, cantidad de damnificados, condición socioeconómica del núcleo familiar y la situación económica del país.

Marco Presupuestario

En cuanto al presupuesto para atender los gastos de emergencia establecido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es la imputación de los gastos con cargo al ítem “Para Atender Situaciones de Emergencia” del presupuesto de la Subsecretaría del Interior. De acuerdo a la glosa 07 asociada a dicho ítem, corresponde al Ministro o Subsecretario del Interior calificar las situaciones de emergencia y autorizar el gasto correspondiente. Por otra parte, el numeral 25 de la glosa 02, común para los programas de inversión de los gobiernos regionales, permite que hasta un 5% del total de los recursos de cada Gobierno Regional, se pueda traspasar al ítem para emergencias de la Subsecretaría del Interior. (Ministerio de Hacienda, 2021).

Por su parte, en lo que respecta a recursos de emergencias, el procedimiento comienza cuando los municipios o Delegaciones Presidenciales Provinciales realizan una solicitud en atención a una emergencia. Posterior a ello se aprueban los Formularios de Recursos de Emergencia (FEMER) con todos los antecedentes de respaldo por parte de las Delegaciones Presidenciales Regionales o Provinciales o la ONEMI. Finalmente, mediante una resolución de transferencia, los recursos son traspasados directamente desde la Subsecretaría del Interior a las Delegaciones Presidenciales Regionales o Provinciales o la ONEMI. En la siguiente figura se muestra gráficamente el procedimiento anteriormente descrito.



Fuente: Departamento FEMER, ONEMI.

En el caso particular de las viviendas de emergencia, el levantamiento de dicha necesidad es realizado por el Municipio a través de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) y consolidado en un informe ALFA. Estos antecedentes son remitidos a las respectivas Direcciones Regionales de la ONEMI, quienes son las encargadas de la elaboración del FEMER para su posterior análisis y aprobación por parte del Departamento FEMER del nivel central de la ONEMI. Una vez que el requerimiento es aprobado, se elabora una solicitud de compra, la cual es remitida a la Unidad de Logística de la División de Abastecimiento de la ONEMI para la adquisición e instalación del bien solicitado por parte del municipio.

Marco Legal

La primera ley que norma las viviendas de emergencias es el Decreto Ley N° 2552 del año 1979 que deroga el Decreto Ley N° 1.088, de 1975, y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de "Viviendas Sociales"; Modifica el decreto Ley N°1.519, de 1976; define las "Viviendas de Emergencias" y señala competencias de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior³:

- **Artículo 5º.-** La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior no podrá construir o encomendar la construcción de otro tipo de viviendas que no sean las viviendas de emergencia a que se refiere el inciso siguiente.

³ Decreto Ley N° 2552 del año 1979 que deroga el Decreto Ley N° 1.088.

Serán viviendas de emergencia aquellas cuyo valor no exceda del equivalente en pesos a 30 Unidades de Fomento, puestas en bodega de la Oficina Nacional de Emergencia o de los Centros Regionales de Emergencia. Cuando el grupo familiar a que esté destinada la referida vivienda sea de más de cinco personas, se podrán agregar cinco Unidades de Fomento al valor de ella por cada persona que exceda dicho número.

Por decretos supremos expedidos a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se reglamentará la forma de asignar, dar en comodato o arrendar las construcciones hechas para soluciones habitacionales de emergencia, las que deberán siempre consistir en una vivienda de emergencia.

Corresponderá a la ONEMI, en coordinación con la Municipalidad respectiva, atender los casos de emergencia habitacional, derivados de hechos tales como terremotos, inundaciones u otras calamidades semejantes; y los casos de urgente necesidad social, tales como incendio, lanzamientos, demoliciones, expropiaciones, insalubridad, hacinamiento, etc. Sin embargo, corresponderá a los SERVIU atender las necesidades sociales ocasionadas por expropiaciones o remodelaciones que efectúen estos mismos servicios.

La ONEMI no podrá expropiar inmuebles ni adquirir terrenos para el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1979).

Ley número N° 21.364, que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

El principal cambio que conlleva la ley N° 21.364, contrastado con el Decreto ley N° 2552 de 1979, es la eliminación de la limitación de las viviendas de emergencias en 30 UF y por tanto los estándares de habitabilidad de las viviendas de emergencia y el procedimiento para su asignación estarán definidos en una resolución dictada por SENAPRED (sucesor legal de la ONEMI), además se incorpora el concepto de Barrios de Prevención de Desastres, otorgando la administración de estos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- **Artículo 52.**– Reemplazase el artículo 5 del Decreto ley N° 2.552, de 1979, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por el siguiente:

- **“Artículo 5.**– Con el fin de atender los casos de destrucción de viviendas derivadas de emergencias o catástrofes, tales como terremotos, tsunamis, inundaciones, incendios u otras amenazas semejantes, el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres podrá encomendar la construcción de viviendas de emergencia.

Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda de emergencia aquella de carácter provisorio destinada a resolver la necesidad de vivienda de los damnificados de una emergencia o catástrofe. ***Una resolución dictada por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y publicada en el Diario Oficial, establecerá los estándares de habitabilidad de la vivienda de emergencia***, incluyendo los metros cuadrados conforme al grupo de damnificados que pueda albergar. El procedimiento para asignar la vivienda de emergencia, sea en comodato, dominio u otra forma, será establecido igualmente en dicha resolución, todo ello en complemento a lo que se presenta en este informe.

En todos los casos, la vivienda de emergencia, por su carácter provisorio, no requerirá permiso ni recepción definitiva de la Dirección de Obras Municipales.

Por otra parte, en el mismo artículo, emerge la nueva figura sobre Barrios de Prevención de Desastres, ***Corresponderá al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con acuerdo del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y en coordinación con la municipalidad local, establecer los lineamientos para la constitución de barrios transitorios de prevención de desastres y determinar su creación, los que serán propuestos y administrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.***

Lo dispuesto en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de crear barrios transitorios, cuando éstos no tengan por objeto la prevención de desastres.”.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES



CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES

Conocer la experiencia que han tenido las Direcciones Regionales de la ONEMI en relación a Barrios Transitorios de Emergencia en adelante (BTE) es un insumo importante para tener en consideración las externalidades positivas y negativas que se han generado en torno a la instalación de BTE a nivel nacional, para lo anterior se analizaron 2 regiones que tuvieron instalación significativa de BTE, en la región de Tarapacá a raíz del terremoto en 2014, y región de Atacama tras los eventos hidrometeorológicos ocurridos en el año 2015 y 2017.

ONEMI tiene la atribución de coordinar a los organismos del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y por tanto no tiene mayor injerencia en la decisión de instauración de estos barrios, aun así la institución participa en el proceso de adquisición de las viviendas de emergencia y en la entrega a los organismos solicitantes. Ya sea instalada en terreno propio o en un conjunto de viviendas, el proceso es el mismo, por tal motivo el análisis realizado es bajo lo observado por los Directores Regionales de la ONEMI, en específico en las regiones de Tarapacá y Atacama, quienes han tenido una mayor experiencia debido a la instalación de Barrios Transitorios de Emergencia en sus regiones.

Con este análisis se pretende conocer la dinámica observada en los BTE, tanto en su administración, como en su cierre cuando corresponde, así como las externalidades que pudieron haber surgido a raíz de la instalación de estos en dichas regiones.

Descripción Metodológica

El diseño de este análisis, está centrado en un enfoque mixto que integra dos enfoques de investigación, cualitativo y cuantitativo, para la

recolección de la información se utilizó la técnica de encuestas y entrevistas semiestructuradas, en los casos en que fue necesario indagar más sobre alguna información particular. La encuesta está estructurada con preguntas cerradas y abiertas, y por tanto algunas de ellas objetivas y subjetivas, abiertas a la interpretación y a la percepción del observador.

Dirección Regional de Tarapacá

Resumen Evento

Región	Tarapacá
Tipo de Variable	Sismo
Evento	Terremoto 8,2 magnitud
Fecha	01-abril-2014
Alerta Vinculada	Roja
Cantidad de Barrios	5

En la región de Tarapacá se construyeron 5 BTE, distribuidos como sigue: 1 en la comuna de Iquique, 1 en Pozo Almonte y 3 en la comuna de Alto Hospicio.

La cantidad total de viviendas entregadas fue de 474. En el caso del Barrio Mirador las viviendas fueron adquiridas y entregadas por particulares (empresa, mineras u ONG), en los otros cuatro barrios las viviendas fueron gestionadas por la ONEMI. Por su parte, la administración de los barrios en primera instancia estuvo a cargo de la Intendencia Regional (actual Delegación Presidencial Regional), cuya administración fue traspasada posteriormente a las Gobernaciones Provinciales, según el siguiente detalle:

Resumen Entrega de Viviendas de Emergencia

NOMBRE BARRIO	ADMINISTRACIÓN	CANTIDAD DE VIVIENDAS
El Mirador	Gobernación Provincial de Iquique	240
Canadela	Gobernación Provincial de Iquique	144
Nuestra Señora	Gobernación Provincial de Iquique	30
Nueva Esperanza	Gobernación Provincial de Iquique	28
Paxsi Warmi	Gobernación Provincial de Tamarugal	32

En cuanto a las instalaciones, es posible describir particularidades de ellos, tales como:

- 2 barrios contaban con baños comunes,
- 1 de ellos separado según clasificación mujer/hombre/niño-niña-adolescente,
- 3 de los barrios contaban con sala de reunión para atención médica o social,
- los mismos 3 barrios contaban con espacios para juegos o lugares de esparcimiento,
- 4 de los barrios identificados tenían cercanía a servicios como salud, bancos y movilización, según el siguiente detalle:

Equipamiento Vivienda de Emergencia

EQUIPAMIENTO INDICAR SI LA VIVIENDA CONTABA CON:		INSTALACIONES O INFRAESTRUCTURA EXTERIOR DISPONIBLE EN EL BARRIO (marque con una x o en su defecto, No Sabe NS)						
Nombre barrio	Baños comunes	Baños comunes separados Mujer/Hombre/niño, niña, adolescente	Cocina común	Sala reunión o atención médica o social	Accesibilidad y condiciones para personas con discapacidad y personas mayores	Sala multi-propósito	Juegos o lugares de esparcimiento	Otras, ej: cercanía a servicios como banco, acceso a movilización, salud u otra
El Mirador				X			X	X
Canadela				X			X	X
Nuestra Señora	X	X		X			X	
Nueva Esperanza	X							X
Paxsi Warmi								X



2010, Localidad de Perales (Ríbera sur del Río Itata), Región del Biobío.

Observaciones al Proceso

- En los Planes de Emergencia no estaban incluidos ni visualizados los posibles terrenos para la instalación de Barrios Transitorios de Emergencia, no existía definición previa de los terrenos aptos para su instalación, ni tampoco sus normativas de funcionamiento, lo que retrasó el proceso. En general, la planificación estuvo orientada a los albergues de emergencia que sí estaban identificados en el Plan Comunal de Emergencia.
- La ONEMI realizó la gestión para la adquisición de las viviendas de emergencia según las solicitudes que llegan a través de los informes ALFA⁴. La construcción e instalación de las viviendas no es de responsabilidad de la ONEMI, lo que en algunos casos se transforma en un problema para el municipio al no tener personal suficiente ni técnico que realice esta labor, lo cual en esos momentos fue solucionado con la participación de ONGs y personal militar, por tanto es importante la coordinación previa y la detección de capacidades de los organismos que forman parte del sistema, para facilitar el proceso tras la ocurrencia de un evento.
- En los BTE donde participaron privados, como en el caso del BTE "El Mirador", la minera Collahuasi entregó viviendas de mejor calidad a los damnificados habitacionales, lo que generó una disonancia con las otras viviendas proporcionadas..
- Los barrios en esta región no se han cerrado, a la fecha continúan como campamentos o asentamientos irregulares, cuyas viviendas son ocupadas por familias con déficit habitacional.

⁴ Los informes ALFA son documentos que deben realizar las autoridades correspondientes a nivel local, para el registro de información útil para la toma de decisiones, en especial las necesidades de la población. Su formato permite registrar la identificación del evento destructivo y la evaluación de necesidades

Dirección Regional Atacama

Resumen Evento

Región	Atacama
Tipo de Variable	Meteorológica
Evento	Remoción en Masa
Fecha	2015
Alerta Vinculada	Roja
Cantidad de Barrios	6

En la región de Atacama se construyeron 6 BTE, 3 en la comuna de Chañaral, 1 en Diego de Almagro y 2 en Tierra Amarilla.

La cantidad total de viviendas entregadas fue de 681⁵. En el caso del Barrio Los Loros, las viviendas fueron gestionadas y entregadas por la ONEMI, las otras viviendas fueron entregadas por empresas privadas u ONG's. Por su parte la administración de todos los barrios estuvo a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Delegado Presidencial, según el siguiente detalle:

Resumen Entrega de Viviendas de Emergencia

NOMBRE BARRIO	ADMINISTRACIÓN	CANTIDAD DE VIVIENDAS
26 de octubre	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	115
El Salado Villa Emergencia 1	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	30
El Salado Villa Emergencia 2	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	49
Pueblo Hundido	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	292
Nantoco	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	130
Los Loros	Ministerio del Interior	65

⁵ Datos entregados por el Director Regional.

En cuanto a las instalaciones, es posible mencionar que:

- 2 barrios contaban con baños comunes y separados según clasificación mujer/hombre/niño, niña, adolescente,
- No se cuenta con la información sobre la existencia de sala de reunión para atención médica o social,
- 4 de los BTE contaron con espacios para juegos o lugares de esparcimiento, y
- 4 barrios contaron con servicios como baños químicos y zonas con contenedores de basura, según el siguiente detalle:

Equipamiento Vivienda de Emergencia

EQUIPAMIENTO INDICAR SI LA VIVIENDA CONTABA CON:	INSTALACIONES O INFRAESTRUCTURA EXTERIOR DISPONIBLE EN EL BARRIO (marque con una x o en su defecto, No Sabe NS)							
Nombre barrio	Baños comunes	Baños comunes separados Mujer/Hombre/niño, niña, adolescente (solo si cuenta con la información)	Cocina común	Sala reunión o atención médica o social	Accesibilidad y condiciones para personas con discapacidad y personas mayores	Sala multi-propósito	Juegos o lugares de esparcimiento	Otras, ej: cercanía a servicios como banco, acceso a movilización, salud u otra (especifique solo si cuenta con la información)
BTE 26 de octubre	X	X					X	Zona con Baños Químicos y Zona de Contenedores de Basura
BTE El Salado 1							X	Zona con Baños Químicos y Zona de Contenedores de Basura
BTE El Salado 2								Zona con Baños Químicos y Zona de Contenedores de Basura
BTE Pueblo Hundido	X	X					X	Zona con Baños Químicos y Zona de Contenedores de Basura
BTE Nantoco							X	
BTE Los Loros								

Observaciones al Proceso

- Al momento del estudio (agosto 2021), de los 6 Barrios construidos a raíz de la remoción en masa del año 2015, 2 se cuentan con una solución definitiva el Barrio Salado Villa Emergencia 1 y el Barrio Salado Villa Emergencia 2.
- En el barrio Chañaral 26 de Octubre, luego de 5 años fueron reubicados en viviendas definitivas, pero el Barrio aún está abierto puesto que quedan viviendas que no formaron parte de este proceso de reubicación por temas administrativos (5 viviendas y 20 personas).
- En el caso de los Barrios Pueblo Hundido de Diego de Almagro y Los Loros, se observan problemas en la planta de aguas servidas, acumulación de aguas, malos olores, provocando la acumulación de vectores y devolución de aguas servidas a las viviendas de los pobladores, lo que puede generar, entre otras cosas, emergencias sanitarias.

- El Barrio de Nantoco fue proyectado a 2 años de funcionamiento, actualmente lleva 6 años, se han generado algunos problemas con el cobro de la energía eléctrica, sin claridad sobre quién debe pagar estas deudas, además en la actualidad las fosas tienen problemas de malos olores y vectores, el suministro de agua potable es a través de camiones aljibe,
- En el mismo Barrio Nantoco, cuentan con problemas de seguridad pública y problemas con la tenencia de mascotas, perros vagos que se ubican en el sector, plagas de pulgas y parásitos.

Barrios Transitorios de Emergencia Regiones de Tarapacá y Atacama

La información sobre los BTE, proporcionada por la Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencia, de la Subsecretaría de Interior, en su informe del segundo semestre del 2020, emanado para la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, dan cuenta de la existencia de 4 BTE en Tarapacá y de 4 BTE en Atacama, donde el Barrio el Salado ya se encuentra cerrado, además de las proyecciones de cierre de cada uno de los barrios.

REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA	BARRIO	CIERRE PROYECTADO
Tarapacá	Iquique	Iquique	Mirador	4to trimestre 2022
		Alto Hospicio	Canadela	4to trimestre 2021
		Alto Hospicio	Nuestra Señora del Carmen	2to trimestre 2021
	Tamarugal	Pozo Almonte	Phaxi Warmi	4to trimestre 2021
Atacama	Copiapó	Tierra Amarilla	Nantoco	4to trimestre 2021
	Chañaral	Chañaral	26 de Octubre	4to trimestre 2021
		Chañaral	El Salado (cerrado)	1er trimestre 2020
		Diego de Almagro	Pueblo Hundido	4to trimestre 2022

Fuente: Unidad de Riesgos y Emergencia, Subsecretaría de Interior. 2020

Con la información observada durante el segundo semestres del 2021 por los Directores Regionales de ONEMI de cada una de las regiones en análisis, podemos constatar que a la fecha no se han alcanzado las proyecciones de cierre de la Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencias, pues todos los otros barrios seguían en funcionamiento al segundo semestre del año 2021.

Con la experiencia observada a través de las Direcciones Regionales de ONEMI y lo analizado, podemos concluir que en general la construcción de Barrios Transitorios de Emergencia ha conllevado profundos problemas sociales que se transforman en problemas estructurales con el pasar del tiempo y que son difíciles de resolver, en general estos barrios al pasar del tiempo son utilizados como residencias definitivas que resuelven problemas de déficit habitacional, transformándose en campamentos que no responden al problema que dio inicio a la instalación del barrio, la emergencia. Como se pudo observar en algunos casos los damnificados recibieron soluciones definitivas, pero para la gran mayoría esto no es así, manteniéndose en la actualidad los Barrios Transitorios.

La recomendación de la ONEMI frente a emergencias que requieran de soluciones habitacionales para los damnificados, es indagar como primer opción otros medios de apoyo, que se han utilizado en otras emergencias y que pueden ser una solución alternativa para no contribuir a la proliferación de campamentos en el país, a continuación se describen algunos de los medios de apoyo utilizados.

Medios de Apoyo: Descripción de medios de apoyos, bonos y subsidios que han sido utilizado en emergencias entre los años 2014 y 2017

Los antecedentes y definiciones sobre los medios de apoyo, fueron desarrolladas en base al trabajo de la Mesa Intersectorial de Habitabilidad Transitoria, instancia coordinada por la ONEMI entre los años 2016 y 2017, en la cual se levantó información de diversas emergencias ocurridas en Chile entre el periodo 2014 y 2017 y los medios de apoyos utilizados para atender las situaciones de los damnificados habitacionales.

- **Albergue:** Lugar que tiene importancia crítica para la supervivencia en las fases iniciales de cualquier emergencia, desastre y catástrofe, para proveer seguridad personal y protección contra peligros. Provee mayor resistencia a problemas de salud y a enfermedades físicas y mentales, mantiene la dignidad humana y sostiene la vida familiar o comunitaria dentro de lo que sea posible en circunstancias difíciles (ONEMI, 2021).
- **Bono de Enseres** (bono de enseres y otras cosas, o bono de vestuario): corresponde a un subsidio entregado a familias cuyos enseres se han visto afectados tras alguna emergencia; es un bono de un solo pago. Su objetivo es que las familias repongan algunos de los artículos de primera necesidad, su particularidad es que es rápido de obtener (ONEMI, 2017).
- **Subsidio de Arriendo:** Aporte económico mensual para el pago de arriendo de vivienda, por un periodo a definir dependiendo de la emergencia, pudiendo optar familias cuyas viviendas han sido destruidas producto de la emergencia o que fueron evacuadas de la zona de riesgo (ONEMI, 2017). La gestión administrativa de este bono ha sido a través de las Intendencias Regionales hoy Delegaciones Regionales Presidenciales.
- **Subsidio de Acogida:** medio de apoyo destinado a personas que acogen en su hogar a familias damnificadas, para ayudar





Conjunto de viviendas de emergencia Valparaíso 2014, Región de Valparaíso.

- en su manutención. Corresponde a un aporte económico mensual, por periodos de 6 meses renovables según las características de la emergencia, hasta la asignación de las soluciones definitivas del MINVU (ONEMI, 2017). La gestión administrativa de este bono ha sido a través de las Intendencias Regionales hoy Delegaciones Regionales Presidenciales.
- **Bono de Apoyo Habitacional Transitorio:** contempla la conjunción del subsidio de arriendo y de acogida, llamado así desde las emergencias del año 2017, corresponde a un aporte económico durante el periodo en que la familia gestiona una solución definitiva, al igual que el bono de acogida corresponde a una solución temporal con una línea de tiempo de 6 meses con prórroga sujeta a evaluación (ONEMI, 2017).
- **Subsidio de Reparación:** Subsidio entregado por el MINVU destinado a la reparación de las viviendas cuya evaluación después de la aplicación de las Fichas 1 y 2 hayan sido catalogadas como daño menor habitable. Contempla la compra de materiales y asistencia técnica para la implementación de las reparaciones. La gestión administrativa se ha realizado a través de los SERVIU regionales en coordinación con el nivel central del MINVU.
- **Aporte Extraordinario:** Subsidio otorgado a las familias que, siendo afectados por la catástrofe, no cumplen con los requisitos para la obtención de beneficio de vivienda de emergencia o alguna solución del MINVU (ONEMI, 2017).
- **Viviendas de Emergencia:** Vivienda de carácter provisorio, destinada a resolver la necesidad de habitabilidad de los damnificados de una emergencia o catástrofe, los estándares de habitabilidad son definidos por la ONEMI, los cuales superan los estándares mínimos de viviendas y asentamientos transitorios recomendados en el Manual Esfera. A partir de la promulgación de la Ley 21.364, 2021, el procedimiento para asignar la vivienda de emergencia, sea comodato, dominio u otra forma, debe ser establecido por una resolución del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) en una resolución publicada en el Diario Oficial (Ley Núm. 21.364, Que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, 2021).

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES



CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES

Los Barrios Transitorios de Emergencia (BTE), han sido soluciones habitacionales momentáneas para responder ante una emergencia con damnificados habitacionales. Tras la revisión de diferentes alternativas, el gobierno decide el tipo de solución que se utilizará ante determinada emergencia, lo que depende de diversos factores, entre ellos, el tipo de evento, la imposibilidad de instalar la vivienda de emergencia en el mismo lugar de afectación, la cantidad de afectados habitacionales, la permanencia de factores subyacentes del riesgo, entre otras variables que influyen en la toma de decisiones, debiendo primar no generar nuevos riesgos ni reproducir los existentes.

En cuanto a la instalación de las viviendas, debe existir un acercamiento y coordinación previa en cada región con los organismos públicos y privados que, en caso de requerirlo y a raíz de una emergencia, colaboren en la adquisición e instalación de las viviendas, esta coordinación debe ser realizada en la etapa del ciclo del riesgo correspondiente a la de preparación, y no en la respuesta o rehabilitación misma, siendo posible entonces planificar los procesos de recuperación post desastres.

Se observa también la ausencia de planificación sobre la elección de los terrenos adecuados para la instalación de los BTE, el cual debiera estar definido en conjunto con la municipalidad correspondiente y el administrador del barrio transitorio. La planificación es un factor fundamental para la celeridad necesaria y dar solución a los damnificados habitacionales, de tal manera que es recomendable contar previamente con el análisis de terrenos, contemplando factores como: riesgo de desastres, normas urbanísticas, factibilidad de acceso al agua potable o tránsito de camiones aljibe, cercanía a servicios básicos, entre otros aspectos del bienestar social, pero siempre manteniendo el foco en que son barrios de transición y no permanentes.

Es necesario conocer las consecuencias de la instalación de BTE, si bien corresponde a solucio-

nes relativamente rápidas, en algunas ocasiones generan externalidades negativas, tanto para las familias damnificadas, como para el entorno socio natural de los barrios, afectando además la fauna silvestre presente en algunos sectores periféricos de las ciudades, esto se explica debido a que las familias, en algunos casos, cuentan con animales domésticos o de compañía, gatos y perros principalmente, los que por su naturaleza suelen cazar la fauna de los alrededores. Se suma a lo anterior la tenencia irresponsable de animales, la presencia de animales comunitarios (de traspatio) y plagas, por tanto frente a la instalación de viviendas de emergencia en lugares periféricos, es necesario instaurar medidas de mitigación para dichos casos y desarrollar un trabajo conjunto con los organismos pertinentes a nivel local, teniendo presente lo señalado en la Ley N° 21.020 Sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía.

Otra consecuencia observada es la permanencia de los BTE en el tiempo, proliferando los campamentos, donde se diluye el problema generado tras la emergencia con los problemas sociales de déficit habitacional, problemas que deben ser resueltos por otros organismos pertinentes.

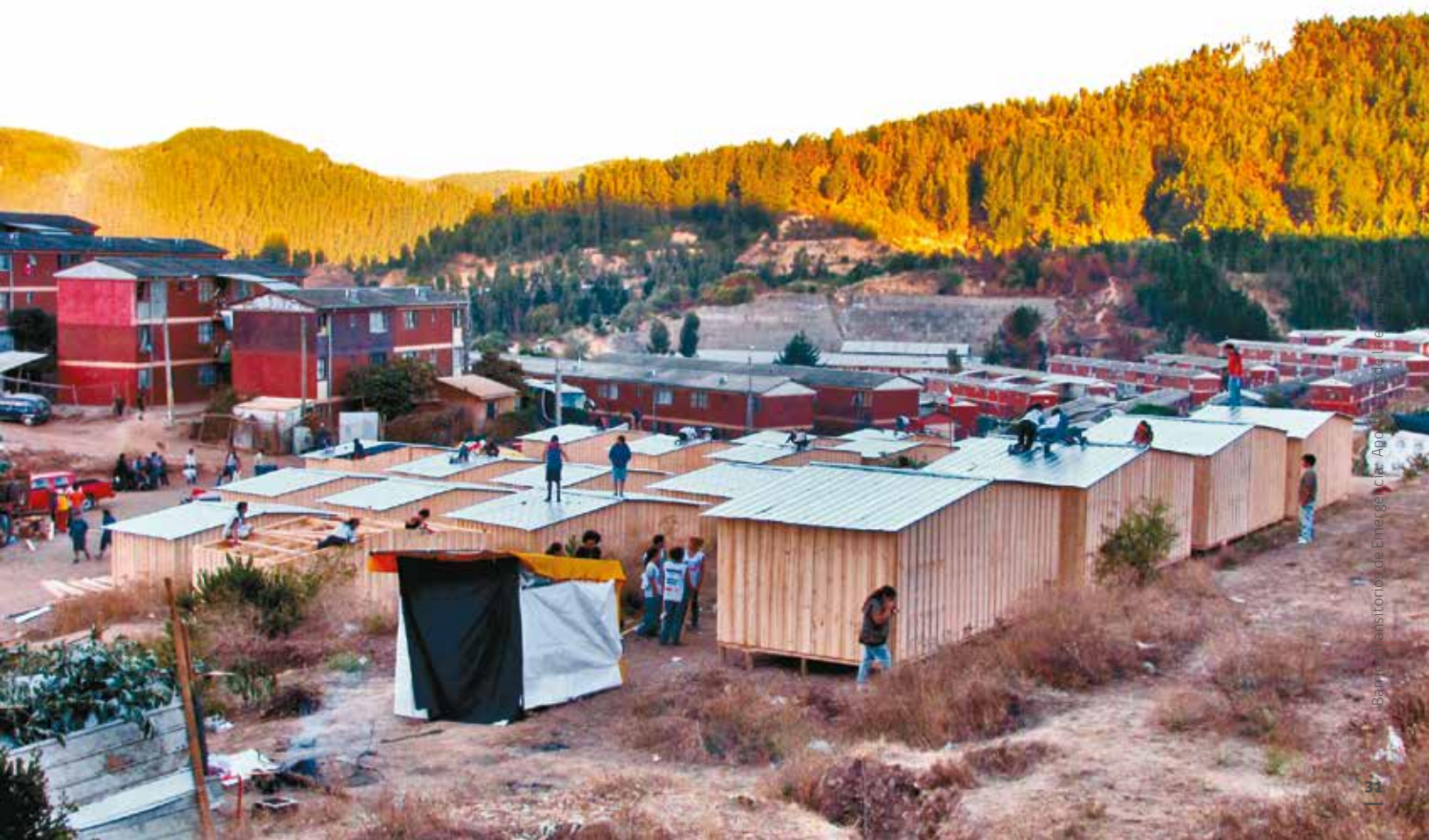
También es importante atender los aspectos de convivencia en los BTE, en tanto se dañan los tejidos sociales de las comunidades afectadas, por lo que es importante la intervención psicosocial y el acompañamiento a las familias sobre todo tras estos eventos tan traumáticos.

Dentro de los aspectos positivos, podemos encontrar, por ejemplo al observar surgimientos de liderazgos de ciertos integrantes de la comunidad que aportan activamente en los procesos de recuperación post desastre, los que deben ser siempre integrales dada su multidimensionalidad, la ubicación de los vecinos de los sectores afectados en un mismo barrio o cercanos y la focalización de los recursos en estos, lo que facilita la organización para la obtención de la vivienda definitiva o la recuperación de esta.

La decisión de conformar un BTE no es de la ONEMI, por su parte los Barrios de Prevención de Desastres son de responsabilidad del MINVU en conjunto con el Municipio respectivo y en coordinación con otros organismos pertinentes al SINAPRED. Según las experiencias recogidas, se sugiere verificar las externalidades, tanto positivas como negativas, que pudieran ser provocadas tras la instalación de un Barrio, por tanto, es importante conocer y explorar las posibles soluciones alternativas.

Como se indagó en el documento, estas soluciones pueden ir desde un subsidio de arriendo, o apoyo habitacional transitorio, hasta la instalación de Barrios Transitorios de Emergencia. En el caso del subsidio de arriendo se debe contemplar, al menos, el horizonte de tiempo hasta que el damnificado recibe una solución definitiva, este tipo de bonos permite agilizar el proceso de entrega de ayudas, al no requerir la adquisición, construcción y armado de la vivienda, aportando también inyección de recursos en las familias y en los mercados afectados, pero también puede influir en los precios de los arriendos, lo importante es aprender de lo ya experimentado y tomar las mejores decisiones en pro de la recuperación sostenible, pensando en una mejor solución para las familias afectadas.

Conjunto de viviendas post terremoto 2010, Región del Biobío.



CAPÍTULO 5

RECOMENDACIONES PARA
SOLUCIONES TRANSITORIAS DE
HABITABILIDAD

CAPÍTULO 5

RECOMENDACIONES PARA SOLUCIONES TRANSITORIAS DE HABITABILIDAD

En base a la experiencia observada y a los análisis realizados, la primera recomendación es no adoptar la instauración de Barrios Transitorios de Emergencias en vista de la existencia de otro tipo de soluciones que abarcan el problema sin la proliferación de campamentos o asentamientos irregulares.

Pero si la emergencia y la situación del país amerita, en caso muy excepcional y verificando que las

otras opciones no constituyen alternativas a la instauración de Barrios, se sugiere considerar las medidas del Manual Esfera (2018) y la adecuación de estos estándares de respuesta humanitaria en emergencias que se realizó en el país el 2017, siempre bajo el concepto de transitoriedad y considerar lo siguiente:





Viviendas de emergencia.

Dimensión de Transitoriedad

- Mantener siempre la cualidad de transitorio, para esto es necesario contar con una línea de tiempo clara y definida, con fecha de inicio y de término y que no supere idealmente los 2 años, dicha línea de tiempo debe ser conocida por todos los organismos del Sistema que intervienen y por los damnificados o beneficiarios de este tipo de solución.
- pertinentes al territorio, que forman parte del SINAPRED.
- Se deben priorizar lugares de fácil acceso, contar con accesibilidad a servicios básicos como el agua y la luz, y contar con espacios suficientes para el tránsito de vehículos de emergencia, o camiones aljibe.
- Es importante mantener orden, registro y transparencia para las familias al momento de hacer el ingreso al BTE, considerando el enfoque de género y de derechos, así como consideraciones comunicacionales inclusivas. Para la aplicación y verificación de estos principales puntos se puede basar en la guía para la Administración de Albergues Municipales, Pandemia Covid19, actualmente en actualización, pero que estará disponible en el repositorio digital de la ONEMI. <https://repositoriodigital.onemi.gov.cl>

Ubicación

- Debe estar fuera de zona de riesgo lo que se puede verificar en los planes reguladores comunales, complementando con información actualizada que dispone el visor de Gestión del Riesgo de Desastre (GRD) que administra el Servicio o con información oficial que proporcionan los organismos técnicos para el monitoreo de amenazas,

Infraestructura

- Las viviendas de emergencia que son adquiridas a través de la ONEMI, pueden ser solicitadas con un kit de baño, en la medida que se cuente con todas las redes sanitarias necesarias para su instalación, el que se adhiere a la vivienda y contiene llave de paso, inodoro, lavamanos pedestal, grifería para lavamanos, receptáculo de ducha, lavadero de pared en el exterior del módulo del baño.

Por su parte, la revisión de los estándares e incorporación de nuevos lineamientos, como accesibilidad para personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida está siendo analizada a raíz de la publicación de la ley N° 21.364 donde se solicita al SENAPRED dictar una resolución que determine estos y otros estándares de habitabilidad de la vivienda de emergencia, los que serán prontamente publicados y que se recomienda verificar al momento de instaurar un BTE.

- También es factible la instalación de baños y lavaderos comunes, pero de ser así se recomienda la separación entre hombre, mujer, niño, niña y adolescente. Se recomienda revisar la Guía para la Administración de Albergues Municipales, Pandemia Covid19. La que puede encontrar en: <https://repositoriodigital.onemi.gov.cl/handle/123456789/3397>
- Se recomienda que dentro de las instalaciones de los BTE se cuente al menos con una sala multiuso o de reuniones donde pueda ser utilizada como oficina, sede social, y de atención para los diferentes departamentos municipales, tales como asistencia social, enfermería, salud mental, veterinarios u otra necesaria que se detecte, según la estructura de conformación del Barrio, para el correcto funcionamiento y convivencia.

Seguridad, Implementos y Organización

- Mantener elemento de seguridad, como por ejemplo extintores o delimitación de zonas seguras o de vías de evacuación, para mejorar la capacidad de respuesta comunitaria ante posibles contingencias, y establecer mecanismos de coordinación entre el administrador del Barrio y bomberos para desarrollar capacitación en el uso de extintores u otra entidad pertinente, según las amenazas que se identifiquen, para la seguridad de las familias y la comunidad.
- Es importante al momento de instaurar el BTE coordinarse con los diferentes servicios de respuesta a emergencias, en especial Carabineros, Bomberos, Servicio de Salud para comunicar que el Barrio ya está en funcionamiento, y establecer protocolos de comunicación y coordinación con el Servicio de Salud respectivo para informar casos sospechosos de COVID-19 u otra patología que deba ser notificada a la autoridad sanitaria.
- Es propicio que la comunidad perteneciente al BTE en conjunto con el Municipio y el Administrador del Barrio, de ser necesario apoyados por la Dirección Regional de ONEMI o futuro SENAPRED, elaboren un plan de emergencia del BTE y sea difundido y conocido por todos quienes viven en él. Para lo cual puede verificar la metodología de Microzonificación del riesgo y las recomendaciones de Chile Preparado de la ONEMI y otras herramientas institucionales que contribuyan a elaborar e implementar este instrumento.

Chile Preparado, Microzonificación del Riesgo:

<http://chile-preparado.onemi.gov.cl/participacion-comunitaria/microzonificacion-de-riesgos-y-recursos/>

Recomendaciones Chile Preparado:

<https://www.onemi.gov.cl/chile-preparado/>

Sistema social

- Coordinarse con las diversas redes y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en protección social de diversos ámbitos, con énfasis en medios de apoyo que estén focalizados en la solución definitiva de habitabilidad.
- Coordinar mesas sectoriales pertinentes para la atención de todas las personas que forman parte del BTE, otorgando además apoyo a las familias en los diversos beneficios sociales a los que pueden acceder
- Asegurar que las personas con discapacidad logren una comunicación efectiva y clara con las personas a cargo y todos aquellos procesos que tengan relación con el funcionamiento del barrio transitorio.

- En caso de la existencia de mascotas informar sobre las responsabilidades que otorga la Ley N° 21.020, Sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía. Para lo cual puede revisar las recomendaciones trabajadas por la ONEMI y la Mesa Temática de Gestión del Riesgo de Desastres Dimensión Animal, en base a la ley N° 21.020.

Recomendaciones Tenencia Responsable de Mascotas en Barrios Transitorios de Emergencia, ONEMI:

<https://repositoriodigital.onemi.gov.cl/bitstream/handle/123456789/4220/Barrios%20Transitorios%20y%20Mascotas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ley N° 21.020

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id-Norma=1106037>

Atención a damnificados post incendios Valparaíso, enero 2017, Región de Valparaíso.



Cierre

- El organismo encargado de la Administración del Barrio Transitorio debe propiciar el completo cierre del BTE, por lo tanto se recomienda desarrollar una estrategia de cierre conocida por todos los organismos y coordinada en conjunto con el municipio respectivo.
- Se debe tender a una gestión oportuna del desarme, desarme coordinado y traslado de viviendas de familias egresadas.

Roles y Funciones Necesarias para la Administración del Barrio.

La administración de los Barrios Transitorios de Emergencia no ha sido definida a priori o en términos legales, generalmente la administración ha recaído sobre la gobernación, los Delegados Presidenciales o Gobernaciones.

Para el caso de los Barrios de Prevención de Desastres establecidos en la ley N° 21.364 se determina que corresponderá al MINVU, con acuerdo del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y en coordinación con la municipalidad local, establecer los lineamientos para la constitución de barrios transitorios de prevención de desastres y determinar su creación, los que serán propuestos y administrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Para dar correcto cumplimiento a lo establecido en la ley N° 21.364 se recomienda que el administrador del Barrio en coordinación con el municipio respectivo y con apoyo del SENAPRED considere las siguientes recomendaciones generales:

- Localización y planificación del asentamiento, identificar previamente los terrenos fiscales disponibles para efectos de la instalación de Barrios, identificar las amenazas presentes en el territorio lo que puede ser realizado a través del visor de GRD u otros instrumentos oficiales según amenazas del territorio o en coordinación con el SENAPRED a solicitud del administrador del Barrio.
- Contar con una priorización de los terrenos, considerando factores como amenazas y accesibilidad a los servicios esenciales, análisis que puede ser desarrollado a nivel local por el municipio respectivo.
- Desarrollo de estrategias de prevención de conformación de asentamientos irregulares con campañas de información con énfasis sobre amenazas antrópicas y sanitarias en los territorios.
- Coordinar con los servicios públicos y municipales la asistencia social complementaria para las familias damnificadas.
- Incluir una evaluación anual o semestral del Barrio, tanto de su implementación, como de su funcionamiento y coordinaciones, que contemple un seguimiento y cumplimiento de indicadores y rendiciones de cuenta, así como también establecer metodologías para levantamiento periódico de necesidades.
- Desarrollar un modelo de gestión, que incorpore localización, diseño, administración y cierre de los Barrios, identificando con claridad la responsabilidad de cada organismo.

ANEXOS

ANEXO 1:

MEDIOS DE APOYO: VIVIENDA DE EMERGENCIA Y SU EVOLUCIÓN

Antecedentes generales

La vivienda de emergencia, por décadas conocida como “mediagua”, se ha caracterizado por ser una construcción ligera, de montaje y transporte rápido y adaptable a diferentes tipos de suelo. La amplia disponibilidad de madera a lo largo del país ha permitido su rápida provisión.

El incendio de Valparaíso del año 2017, el cual destruyó miles de viviendas, demostró que el modelo de solución habitacional no era suficiente. Con una nueva visión de oportunidad de mejora se realizaron propuestas de adelanto para la vivienda de emergencia, entre las cuales se consideraba la entrega de un “Kit de mejoramiento”, que contemplaba material para revestir las casas por su interior favoreciendo su aislación y entrega de pintura para aumentar la durabilidad del material exterior. Adicionalmente se implementó un “Kit Sanitario” (baño) a través del cual se buscó otorgar soluciones sani-

tarias según los diferentes casos que se pudieron observar.

Sin embargo, para poder avanzar sustancialmente se requería la redefinición de las viviendas de emergencia, según las condiciones actuales del país. Por lo que se trabajó en colaboración con la ONEMI, la Academia y el Sector privado, iniciando un proceso de modernización que derivó en el desarrollo de estándares de requerimientos técnicos mínimos para la vivienda de emergencia. Si bien estos requerimientos avanzan en el mejoramiento de la calidad respecto de las soluciones tradicionales, lo más importante es que instaura el concepto de “estándar de calidad” por sobre la definición de costos. Esto implica que podrá haber distinto tipo de soluciones de materialidad y costo asegurando un nuevo estándar de calidad.

Construcción de viviendas de emergencia post terremoto 2010, Región del Biobío.



Definiciones de algunos actores en la modernización de la “mediagua” a “Vivienda de Emergencia”:



FONDEF
Fondo de Fomento al Desarrollo
Científico y Tecnológico

Vivienda mínima y transitoria, en uno o más pisos, que permite resolver las condiciones básicas de subsistencia y cobijo para personas afectadas por emergencias resultado de desastres naturales, sociales o accidentes. (Garay Moena, Pfenniger Bobsien, Tapia Zarricueta, & Larenas Salas, 2014)



Vivienda transitoria que deberá resolver las condiciones básicas de habitabilidad y subsistencia de un grupo familiar en el periodo que se asegure una solución residencial definitiva.



Debe ser una solución para: SEGURIDAD, es decir, que sirva de abrigo y cobijo; PROTECCIÓN, que permita suplir las necesidades básicas de hábitat y desarrollar una vida digna; y CAPACIDAD, que sea eficaz, eficiente y rápida en su entrega.



Busca ser una solución habitacional transitoria. Construidas con paneles prefabricados y levantada sobre pilotes para protegerla de la humedad. La solución es MODULAR, DESMONTABLE y TRANSPORTABLE. Además permite realizar ampliaciones en la misma.

Principales requerimientos técnicos de la vivienda⁶

- **Superficie:** 24 m² +- 1,5 m².
- **Fundaciones:** Piso ventilado. Apoyos puntuales, que permitan pendientes de hasta 7%.
- **Transmitancia Térmica:** Paneles piso, muros, cubierta: Aislante espesor mínimo 5 cm, densidad mínima 10 kg/m³.
- **Vanos:** 2 ventanas tipo corredera o guillotina. 1m² mínimo x ventana. 2 puertas alto 190 cm. Principal ancho mínimo 75 cm., secundaria (a baño) ancho 60 cm. ventilación cruzada.
- **Instalación Eléctrica:** 3 centros de alumbrado, 4 enchufes, ductos superpuestos.
- **Fabricación y Transporte:** Paneles de peso máximo 100 kg, dimensiones 1 lado máx. 250 cm. Materiales preferentemente de fabricación chilena, de alta disponibilidad. Dimensionamiento para carga en camión rampa, mínimo 4 viviendas por camión, paquetes para descarga con grúa horquilla.
- **Armado:** Priorizar clavos y uniones simples para armado por mano de obra no calificada.
- **Manuales de armado y mantención.**
- **Capacitación y supervisión en terreno.**

⁶ Especificaciones técnicas mínimas, ONEMI 2021.

Desarrollo de la vivienda y Kit Sanitario o baño en los últimos años

Vivienda de Emergencia

Detalles		2010 Terremoto 27F	Abril 2014 Terremoto Norte e Incendio Valparaíso	Actual 2014-2015	2021
Materialidad		Paneles prefabricados de madera verde	Paneles prefabricados de OSB y piso de terciado	Paneles estructurales Isotérmicos (SIP, por sus siglas en inglés)	Paneles estructurales Isotérmicos (SIP, por sus siglas en inglés), capacidad de adaptación al terreno.
Dimensiones		18 m ²	18 m ² a 19,5 m ²	18 m ² a 24 m ²	24 m ² +/- 1,5
Construcción		2 días cuadrilla de 6 voluntarios	2 días cuadrillas de 6 voluntarios	2 - 3 días cuadrilla de 4 personas	2 - 3 días cuadrilla de 4 personas
Mejoras	Aislación	Forro Polietileno	Muros: fieltro, aislapol y vulcanita. Techo: Aislapol y terciado	Los paneles de piso, muros y techo ya integran la aislación	Aislación integrada en la estructura Resistencia al fuego de F15
	Baño	Solución comunitaria sólo en «Aldeas de emergencia»	Múltiples soluciones sanitarias. Principalmente individualizadas	Integra baño armado, con equipamiento para adosar a vivienda	Opcional: kit sanitario o baño armado, con equipamiento para adosar a vivienda
	Sistema eléctrico	No se integra	KIT Eléctrico (3 tipos) no integrado	Integra sistema eléctrico	Integra kit eléctrico
Transporte		Carga por paneles	Carga por paneles	Carga por casa (pallet)	Carga por casa (pallet)
Portal de Mercado Público		No en Convenio Marco	No en Convenio Marco	No en Convenio Marco	En Convenio Marco

Fuente: presentación SICUR 2014, Víctor Orellana, ONEMI 2014; División Abastecimiento ONEMI. Actualización año 2021 División de Abastecimiento.

Kit Sanitario o baño

Detalles	20015 Atacama - Coquimbo	2021
Materialidad	Paneles con resistencia térmica anticombustible	Paneles con resistencia térmica anticombustible, resistencia al fuego de F15
Dimensiones	±3 m ²	±2,5 m ²
Construcción	Armado: 1 día / 2 - 4 personas. No Armado: 2 -3 días 2 -4 personas	Armado: 1 día / 2 - 4 personas. No Armado: 2 -3 días 2 -4 personas
Terreno y equipamiento	Capacidad de adaptación al terreno Artefactos, ventanas, puertas Kit herramientas Redes sanitarias y conexión eléctrica	Capacidad de adaptación al terreno Artefactos, ventanas, puertas Redes sanitarias y kit eléctrico
Transporte	Facilidad carga/descarga Facilidad transporte Manual armado	Facilidad carga/descarga Facilidad transporte Manual armado (proveedor)
Otros	Capacitación Supervisión Posventa	▪ Sólo si fuera necesario se arma por las FFAA o voluntarios se entrega: - Capacitación - Supervisión ▪ Posventa Permanente
Portal de Mercado Público	No en Convenio Marco	En Convenio Marco

Fuente: presentación SICUR 2014, Víctor Orellana, ONEMI 2014; División Abastecimiento ONEMI. Actualización año 2021 División de Abastecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga A., C., & Tapia Z., R. (2015). Desastres siconaturales, vulnerabilidad, institucionalidad y territorio. En *Vulnerabilidades y desastres siconaturales. Experiencias recientes en Chile*. Santiago: Editorial universitaria.
- Chile Crece Contigo. (04 de 01 de 2022). Obtenido de <https://www.crececontigo.gob.cl/wp%20content/uploads/2019/06/OT-Emergencias-2017.pdf>
- CMNUCC. (2015). Acuerdo de París. COP21 (pág. 27). París: Naciones Unidas.
- Decreto 657, Designa Delegado Presidencial para Aldeas de Emergencia y Campamentos (2011).
- División de Edificación Pública Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas. (2014). Santiago: MOP.
- Garay Moena, R., Pfenniger Bobsien, F., Tapia Zarricueta, R., & Larenas Salas, J. (2014). *Viviendas de Emergencia. Bases Técnicas y Normativas FONDEF DO9I1058*. Santiago: Universidad de Chile.
- Ley Núm. 21.364, Que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (sábado 7 de Agosto de 2021).
- *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, cuarta edición*. (2018). Ginebra, Suiza : Asociación Esfera.
- Ministerio de Hacienda. (2021). *Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2021*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos . (2017). *Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público*. Santiago .
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (09 de Febrero de 1979). Decreto 2552. *Diario Oficial*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría del Interior. (2021). Ley 21.364 (Vol. 434). Santiago, Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- MINVU. (2020). *Informe 4º Trimestre Glosa N°01, Programa Asentamientos Precarios "Cumplimiento Metas Plan de Intervención"*. Santiago: MINVU.
- MINVU. (2020). *Manual de Procedimiento para la Aplicación de Gastos de Traslados Transitorios, subsidios de Albergue Transitorios y Subsidio de Arriendo, en Familias Atendidas por el Programa Asentamientos Precarios*. Santiago.
- ONEMI. (2020). *Guía para la Administración de Albergues Municipales. Pandemia COVID-19*. Santiago: ONEMI.
- ONEMI. (2017). *Habitabilidad Transitoria en Desastres en Chile: Experiencia en el período 2014 - 2017*. Santiago.
- ONEMI. (2020). *Deroga Resolución Exenta N° 911 del 04 de septiembre de 2019 y Aprueba Terminología del Sistema de Evacuación*. Santiago: ONEMI.
- ONEMI. (2021). *Glosario Gestión del Riesgo de Desastres* . Santiago.
- ONEMI. (04 de 01 de 2022). *ONEMI Protección Animal*. Obtenido de <https://www.onemi.gov.cl/proteccion-animal/>

- ONEMI. (13 de 01 de 2022). *www.onemi.gov.cl/viviendas-de-emergencia/*. Obtenido de <https://www.onemi.gov.cl/viviendas-de-emergencia/>
- Scholz, C. H. (2002). *La mecánica de los terremotos y las fallas*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Silva Bustos, N. (2020). *Identificación de los Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres en el Nivel Comunal en Chile. REDER. Volumen 4, 22.*
- Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2020). *Informe Semestral Programa Barrios Transitorios de Emergencia (BTE)*. Santiago.

