



Informe 807

Política

09/04/2010

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 3ª Parte: Directrices para las medidas de un Plan

Propuesta del Centro de Estudios del Desarrollo, CED (1)

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 3ª Parte: Directrices para las medidas de un Plan

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 2ª Parte: El Diagnóstico.

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 1ª Parte

05/04/2010

Economía

Terremoto: aspectos económicos y las finanzas de la reconstrucción

30/03/2010

Economía

El Terremoto y el Nuevo Gobierno: ¿Cómo financiar la reconstrucción?

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Directrices para las medidas de un Plan

Las Bases del Plan señalan un norte la "**recuperación humana**", y poseen tres ejes sobre los cuales actúan.

i) **Recuperar en mejores condiciones lo material;**

ii) Lo más importante, **rehabilitar las personas y comunidades, su capacidad de levantarse del desastre, de sentirse contenidos y de esperanzarse en un futuro mejor, así como crear y fortalecer redes sociales e instituciones**, que el terremoto demostró, son más necesarias que nunca si queremos salir de esta catástrofe como un país mejor, y;

iii) La **Reconstrucción** de un país que ofrece mayores y mejores oportunidades a todos, asumiendo al terremoto y maremoto como una enorme oportunidad, no sólo de reconstruir lo que había, sino para habilitar mejores construcciones y más importante aún, mejores instituciones públicas y organizaciones sociales que profundicen la participación y la democracia, consolidando el funcionamiento de un mejor y más moderno Estado, que sirva efectivamente al bien común en todos sus niveles, especialmente el local.

1. Recuperación Urbana de Ciudades, Pueblos y Barrios

Sólo en las regiones de Bio Bio, Maule y O'Higgins, hoy declaradas "Zona Afectada por Catástrofe", la población supera los 4 millones de habitantes y presenta la mayor dispersión y diversidad de asentamientos urbanos. Nos enfrentamos a la compleja tarea de recuperar total o parcialmente a cerca de 1.000 pueblos y ciudades. Sólo en las tres regiones más afectadas, había alrededor de 950 aldeas y localidades pequeñas de entre 100 a 5.000 habitantes, 45 ciudades menores a 70.000 habitantes como Constitución, 4 capitales con más de 100.000 habitantes y el Área Metropolitana de Concepción.

A lo anterior se debe agregar un alto porcentaje de población rural dispersa que supera el 24% de la población total de estas regiones.

El volumen, dispersión y diversidad de las comunidades afectadas nos obliga a tener una enfoque igualmente diverso y capaz de recoger las necesidades y anhelos de cada comunidad, evitando la estandarización y privatización de las soluciones.

Por eso, no da lo mismo como reconstruir. Se requiere el diseño explícito de un "Plan de Reconstrucción Urbana" para cada centro urbano y pueblo afectado. Este proceso dejará una huella tan o más profunda que el propio terremoto, afectando los niveles de equidad urbana resultante, los procesos de sostenibilidad institucional, social y económica de muchas comunidades. Por ello, el proceso de recuperación del desarrollo urbano debe satisfacer seis condiciones básicas:

- a) INTEGRALIDAD. Se debe abordar en forma coordinada los aspectos de empleo y desarrollo económico, desarrollo urbano y vivienda, y servicios públicos.
- b) DESCENTRALIZACIÓN. Se debe hacer una planificación y gestión incorporando activamente los municipios y gobiernos regionales, que garantice soluciones locales y no estandarizadas, dotándoles de recursos y capacidades para ello.
- c) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Se debe reconstruir con las comunidades, validando en forma democrática las decisiones de los planes de reconstrucción e interviniendo con políticas para favorecer dicha participación.
- d) EQUIDAD. Se debe generar mayores niveles de equidad urbana en la asignación de recursos.
- e) FOCALIZACIÓN. Se debe resolver con mayor urgencia las zonas más vulnerables socialmente.
- f) CALIDAD. No basta con reconstruir, tenemos la oportunidad y el deber de elevar la calidad de vida urbana preexistente, la cual en muchos casos ya era precaria.

Elementos del Plan de Reconstrucción Urbana:

Los planes de reconstrucción deben estar orientados a "Recuperar en mejores condiciones lo perdido". No basta reconstruir para lograr mayor equidad urbana, elevar la calidad de vida y recuperar social y económicamente las comunidades más afectadas. Este concepto implica poner como objetivo elevar las condiciones de vida preexistentes y la equidad en el acceso a bienes públicos urbanos, generando las condiciones urbanas para la rápida recuperación social y económica;

La reconstrucción requiere de Planes Urbanos Integrados. La aplicación aislada de medidas sectoriales no garantiza la oportuna materialización de viviendas y de obras urbanas, ni la recuperación del empleo en las comunidades afectadas. Anteriores experiencia nacionales de reconstrucción, así como caso internacionales, han mostrado que la formulación de acciones o instrumentos sectoriales dispersos frente a las demandas y carencias de vivienda, infraestructura urbana, equipamiento, regulación del suelo o generación de actividad económica, dificulta la coordinación de obras, incrementa los plazos de la reconstrucción total y debilita la recuperación urbana y sostenibilidad social y económica de largo plazo, reduciendo la efectividad de la inversión pública. Se recomienda el diseño e implementación de "Planes Integrados de Reconstrucción Urbana" para cada centro urbano y poblado afectado mayormente;

La reconstrucción requiere de autoridades descentralizada y empoderadas. Ejemplos como el de New Orleans después del huracán Katrina, muestran los perjuicios de la superposición de responsabilidades entre autoridades locales, regionales y nacionales. Por la magnitud de la reconstrucción, la gestión centralizada de todo proceso y de los productos de la reconstrucción atentan contra la eficiencia, efectividad y diversidad en los planes de reconstrucción. **Se debe fortalecer el rol municipal en el diseño e implementación de las medidas y planes de reconstrucción** (2). Si una gestión activa de los recursos y subsidios en cada comunidad, estos no se materializaran a tiempo. Es la oportunidad de dejar instalados municipios con capacidades para el siglo 21.

La reconstrucción tiene que ser participativa. Dada la extensión en tiempo y los efectos del proceso de reconstrucción, se requerirá establecer mecanismos institucionalizados de diálogo con la comunidad, con validación y seguimiento del proceso de reconstrucción. Esta condición es fundamental para reforzar el arraigo social y lograr resultados aceptados por la gente (3).

*La **Reconstrucción de las Viviendas** requiere una organización de la demanda desde el Estado y una ampliación de la cobertura a segmentos medios.* No sólo los planes de vivienda deben formar parte de "Planes Integrados de Reconstrucción Urbana", a fin de garantizar el acceso a terrenos, normas urbanas adecuadas, aprobaciones municipales y coordinación con otras obras urbanas, sino que se requerirá de la activa organización de la demanda a nivel local. No será posible un adecuado y ágil proceso de reconstrucción si sólo se deja al mercado y las personas en forma individual la gestión de sus soluciones habitacionales mediante subsidios. Ejemplos exitosos como los de Tocopilla lo demuestran. En el caso de familias de sectores medios, fuertemente afectados en las grandes ciudades, se deberá elevar los montos de cobertura de los subsidios DS 40 para las regiones afectadas y apoyo a mecanismos crediticios privados. En los casos de destrucción de vivienda rural en sitio residente, se deberá dar apoyo para acceder a subsidios para autoconstrucción. Un tema relevante, normalmente no dimensionado en las soluciones se refiere a la vigencia y actualización de los títulos de dominio de los terrenos y viviendas que fueron afectadas.

La reconstrucción se inicia con buenos planes de rehabilitación. Hay que evitar la improvisación que hoy existe, ya que las decisiones de la etapa de rehabilitación son vitales para la efectividad y calidad de la etapa de reconstrucción. Las decisiones de remoción y depósito de escombros, habilitación y localización de viviendas de emergencia, instalación provisoria de equipamientos públicos de salud, educación o funciones públicas (oficinas públicas), y obras básicas de infraestructura que mitiguen los efectos de lluvias u otras amenazas, afectarán las decisiones y alternativas del proceso de reconstrucción, dado que en la mayoría de los casos ésta se realizará en las mismas zonas donde se ubican las instalaciones provisorias u obras de rehabilitación y mitigación (4).

La reconstrucción de la identidad local depende del diseño urbano y la arquitectura local. Las edificaciones y los espacios públicos, además las escuelas y servicios de salud, definen la identidad local y el arraigo de las comunidades. Este aspecto cultural será vital para revitalizar y devolver el alma a las comunidades destruidas. Se deberá establecer reglas a los proyectos financiados con fondos públicos, a fin de fomentar el uso de materiales y técnicas de construcción locales, que estimulen el empleo o resguarden la imagen e identidad de los centros urbanos y pueblos que se requiere reconstruir y deberá considerarse financiamiento público, vía subsidio en aquellas propiedades privadas que forman parte del patrimonio que se desea conservar como sello histórico, cuando los afectados no tengan como financiarlo.

2. Políticas de Empleo y Recuperación Económico Productiva.

La actividad económico-productiva ha sido otro de los ámbitos impactados por el terremoto y maremoto y aunque no tiene la connotación dramática de la pérdida de vidas o del daño en las condiciones mínimas para la supervivencia de las personas y familias, es un factor crítico de abordar si lo que se busca es dotar a las personas de medios y autonomía para reemprender sus proyectos laborales y personales, evitando la dependencia indefinida y limitante del Estado.

En las tres regiones más afectadas, esto es O´Higgins, El Maule y Bío Bío, la fuerza de trabajo involucrada asciende a 1 millón 564 mil trabajadores y trabajadoras y para desgracia de sus habitantes, las áreas de

actividad económica que concentran, en términos relativos y absolutos, la mayor proporción de ocupados de esta fuerza de trabajo son Agricultura, Caza, Silvoagropecuaria y Pesca; Servicios Comunitarios, Sociales y Personales y; Comercio y turismo que representan del orden de 943 mil trabajadores, es decir, el 60% del total, son precisamente las más afectadas en sus capacidades productivas y, por lo tanto, en la generación de empleos. Sin considerar que en algunas provincias la actividad productiva ya antes del 27 de febrero presentaba serio deterioro y el terremoto se transforma en una oportunidad para dar un giro sustantivo a esta realidad.

En consecuencia, un plan de recuperación del empleo y la capacidad productiva deberá atender, preferentemente, a aquellas regiones y sectores productivos más golpeados por el terremoto y posterior maremoto. Asimismo, su enfoque debe integrar simultáneamente la emergencia y la reconstrucción, acoplando soluciones paliativas urgentes con aquellas que apunten a crear condiciones para un crecimiento económico sostenido en el tiempo. Todo lo cual supone una acción concertada y coordinada de los servicios públicos que cuentan con instrumental de políticas públicas en los ámbitos de creación de empleos (directos e indirectos), capacitación, apoyo al emprendimiento y de fomento productivo, conectándose con el sector privado en la definición de las demandas y oportunidades reales de los sectores productivos.

La combinación de instrumentos de apoyo debe contemplar la especificidad del sector sobre el que se va a intervenir y tener como principio rector la equidad. Se debe cautelar que el esfuerzo público vaya siempre dirigido a la población más vulnerable socialmente y, en el caso de las empresas, sólo aquellas que por medios propios no están en condiciones de restablecer su actividad económica, es decir, empresas de menor tamaño (micro y pequeñas empresas).

Así, en el sector comercio, es evidente que los micro y pequeños emprendedores de los pueblos y ciudades afectadas por el terremoto necesitarán una mano del Estado para poner en marcha sus negocios a través del acceso al crédito y la asistencia técnica en condiciones favorables. Sercotec, Banco Estado, Corfo son instituciones llamadas a jugar un rol activo con el objetivo de reactivar al pequeño comercio. Adicionalmente, la política de compras públicas no sólo debe evitar privilegiar a los grandes sobre los pequeños y medianos proveedores de insumos y servicios, sino que derechamente debe discriminar positivamente a favor de estos, puesto que no debemos olvidar que es en las MIPYMES es donde se genera más del 75% del empleo total del país. Tenemos que ser capaces de adecuar rápidamente la normativa para adaptar los instrumentos existentes de ser necesario.

En materia de servicios comunales, sociales y personales será determinante el fortalecimiento de la inversión pública para recuperar el funcionamiento de los mismos. La intensidad de mano de obra que requieren los proyectos de inversión pública generarán nuevas oportunidades de empleo que en algunos territorios no será posible satisfacer con la oferta disponible en el territorio, por lo que programas cortos e intensivos de capacitación en oficios básicos son un buen recurso para apuntalar el empleo en esas localidades. El Sence dispone de un vasto instrumental de apoyo a la capacitación para esa intervención. Complementariamente, los emprendimientos personales o independientes pueden encontrar en el Fosis un apoyo muy efectivo por medio de una ampliación significativa de la cobertura del Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME).

En el subsector agricultura vinculado en estas regiones, principalmente, a sectores exportadores (viñas y frutícola) el esfuerzo en materia de empleo debe concentrarse en aumentar la cobertura de la bonificación a la contratación (Sence) y de todos aquellos instrumentos que faciliten los procesos de intermediación

laboral. En el subsector pesquero es evidente que se requiere acercar las fuentes de financiamiento para recuperar activos fijos y capital de trabajo con el objeto de reiniciar las operaciones. En este campo, una acción complementaria entre las instituciones de una Banca de Desarrollo (Banco Estado y CORFO) y las de apoyo directo al sector (Sernapesca) resulta muy necesaria. Se requiere un subsidio directo a la pesca artesanal y crédito blando con años de gracia (5).

Por último, la utilización de los programas de empleo directo con financiamiento público, dependientes de la Subsecretaría del Trabajo, son un dispositivo de rápida y efectiva ejecución para allegar recursos a los sectores más vulnerables de la sociedad a través de empleos que no requieren calificaciones previas. El año 2009, en el manejo de la crisis económica mundial, la Subsecretaría aumentó su cobertura de 18 mil a 32 cupos a lo largo del país, por lo que perfectamente se puede hacer un esfuerzo de mayor magnitud focalizado en las tres regiones más afectadas por el terremoto. Una variante que podría incorporarse a estos programas, sería relocalizar estos planes de empleo hacia empresas de menor tamaño, mejorando de esta forma su productividad y empleabilidad de sus trabajadores en sectores productivos reales del sector privado.

3. Salud.

La catástrofe se produce en un momento crítico de la implementación de la Reforma a la Salud que se inicio el año 2005 con la puesta en marcha de la ley de autoridad sanitaria y el Auge. Se había iniciado por ley la autogestión hospitalaria, había consenso en las ventajas del Auge y en la necesidad de ampliar su cobertura, se iniciaba el proceso de acreditación y certificación de prestadores, se ratificaba la necesidad de un fuerte plan de inversiones para cerrar la brecha en infraestructura en el sector público y se avanzaba en modalidades de contratación de médicos para la atención primaria que dieran estabilidad y permanencia a estos profesionales. Todo lo anterior sigue siendo clave en el proceso post-terremoto y es necesario considerar algunos elementos que deben reforzarse para enfrentar debidamente la puesta a punto del sector salud para los próximos años.

Por ello, más que hablar de reconstrucción, es necesario hablar de un reimpulso de la transformación del sector salud a partir de la catástrofe y que se debe traducir básicamente en:

Repotenciar la atención primaria y los dispositivos de atención extra-hospitalarios. Asignamos gran importancia que le asignamos a la atención primaria, con su multisectorialidad multidisciplinaria asociada, y al concepto de red asistencial, donde se plasma la colaboración y la continuidad asistencial de las personas en sus distintos niveles de complejidad. El compromiso del sistema y sus actores, públicos y privados, en búsqueda de satisfacer objetivos sanitarios que satisfagan y den cuenta de las necesidades de las personas es algo que nos interesa promover y profundizar. La situación de daño de mucha infraestructura hospitalaria debe superarse en parte levantando en el corto plazo una red de atención ambulatoria más potente, que incluya dispositivos de hospitalización domiciliaria, centros de atención cercanos (CECOF) con capacidad resolutoria reforzada y que considere especialmente un potenciamiento de la atención de salud mental y una recuperación de los monitores de salud que ayuden a reforzar las medidas de saneamiento básico en forma constante. Hay un enorme potencial de participación que debe ser apoyado utilizando el sector salud como canal de inserción en las comunidades.

Repotenciar los sistemas de derivación. El déficit de infraestructura hospitalario en numerosas localidades debe considerar el funcionamiento de redes de derivación con sistemas de ambulancia y transporte de enfermos a establecimientos fuera de su lugar de origen y domicilio. Estos sistemas deben estar coordinados interregionalmente y considerar el uso de infraestructura pública y privada.

Reorientar la inversión hospitalaria y la gestión de camas. Hay que redefinir la cartera de inversiones del país. En primer lugar reorientar la inversión con fondos públicos en la modalidad tradicional y dedicarlos fundamentalmente a recuperar la capacidad de los establecimientos ambulatorios y hospitalarios de las zonas más afectadas. Sin embargo, el déficit hospitalario es mucho mayor que la disponibilidad de fondos de inversión públicos en el corto y mediano plazo, por tanto es necesario ampliar la cartera de inversión en modalidad de concesiones en todas aquellas ciudades donde sea posible, especialmente en la región metropolitana y la quinta región. Creemos que el uso de la herramienta de concesiones públicas en todos aquellos lugares donde sea posible, debe ser fomentada y facilitada. Esto liberará recursos para uso donde no pueda ser usada o para aquellas iniciativas urgentes y a la vez permitirá no retrasar estas inversiones tan necesarias en salud (el mismo terremoto con su destrucción asociada dejó en evidencia los enormes déficits e inequidades existentes en esta materia). Las concesiones hospitalarias, ya en uso en Chile (hospitales de Maipú y de La Florida ya adjudicados) permite construir infraestructura que será pagada paulatinamente una vez terminada y entregada la obra por el concesionario, el que deberá mantener el edificio y eventualmente el equipamiento, por el periodo de concesión. Esto asegurará la edificación de infraestructura pública lo que desincentivará el desarrollo de actores privados que no necesariamente tienen una visión de trabajo articulado en red y dan más bien cuenta de demandas específicas y acotadas.

Adicionalmente, tiene que haber inversiones inmediatas que permitan enfrentar los próximos dos inviernos en mejores condiciones. Hoy por hoy, no se tiene la capacidad instalada mínima que permita enfrentar el invierno en condiciones de mantener los resultados sanitarios. Si no se procede con urgencia y eficiencia, la mortalidad invernal aumentará. Junto con la ya mencionada potenciación de dispositivos ambulatorios, es posible "crear camas" mediante construcción modular de emergencia en diversas localidades del sur del país.

Como medidas de gestión que requieren un suplemento presupuestario especial, es necesario implementar inmediatamente una pre-compra de camas en el sector privado que permita enfrentar la emergencia invernal y preparar a los establecimientos para una reconversión total de camas que suspenda al 100% la acción electiva en el momento peak de demanda de mediados de año.

Profundizar el Auge. En relación a lo permanente, se debe tener en consideración que el proceso de Reforma y en particular el Régimen de Garantías en salud, AUGE, requiere ser mantenido y ya exigía antes del terremoto nueva inversión pública que adecuara la infraestructura a los requerimientos del siglo XXI y de la sociedad del conocimiento. El Auge debe continuar, pues sus beneficios han sido fundamentales para la población en los últimos años. Si bien se justificó su suspensión temporal en los días inmediatamente posteriores al terremoto, el sistema debe estar en condiciones de cumplir con las garantías y derechos de los usuarios a nivel nacional. El sector salud debe avanzar en la simplificación del Auge que permita facilitar el trabajo a los funcionarios y el acceso al derecho por parte de los usuarios. Del mismo modo, debe avanzarse en garantías integradoras que permitan más énfasis en la prevención y promoción de la salud a nivel familiar y comunitario.

El terremoto ha puesto de manifiesto el enorme déficit de infraestructura y de personal suficiente y calificado en muchos puntos del país, pero a la vez ha dejado claro que el camino emprendido por la Reforma de Salud, fortaleciendo las redes públicas con base en la atención ambulatoria, es el mejor camino para alcanzar mayores niveles de calidad de vida. Hay que acelerar el paso.

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 3ª Parte: Directrices para las medidas de un Plan**4. Educación**

En materia educacional, resulta correcto restablecer a la brevedad las clases, ya que ello es una poderosa señal de normalidad que produce efectos positivos en la población. Pero seamos claros, no resulta realista imaginar una solución para el conjunto de la matrícula sino en un plazo mediano, por lo anterior este año escolar será excepcional. En este sentido es necesario desde ya flexibilizar las normas referidas a asistencia como condición de aprobación de curso en las zonas más afectadas por la catástrofe.

Con los alumnos en las escuelas y liceos y en la primera fase de emergencia, la cual no concluye por decreto y puede resultar prolongada, los establecimientos educacionales y sus docentes son centrales en el esfuerzo de mitigar y sacar a la población del trauma vivido, en particular los niños que por mucho tiempo vivirán en condiciones de temor y estrés particularmente difíciles.

Los maestros son un grupo de profesionales clave en el apoyo y contención de las comunidades con un efecto irradiador de impacto mayor. Pero para que cumplan esa labor se requiere en primer lugar trabajar con ellos, preparar iniciativas de formación y entrenamiento con protocolos claros para enfrentar los efectos posteriores a este tipo de catástrofe, que queden como capacidades instaladas en las comunidades escolares. Sobre este tipo de intervención existe conocimiento experto en el país, labor que debe ser amplificada utilizando también los medios de comunicación masiva, en particular los de nivel regional y local. Así se propone desarrollar con las comunidades organizadas y en convenio con los municipios y administraciones educativas programas de atención y contención emocional dirigido a los propios docentes y alumnos afectados, buscando una estrecha coordinación con los medios de comunicación locales desarrollando acciones educativas utilizando intensivamente esas redes.

Respecto de la etapa posterior de reconstrucción de establecimientos educativos, se abre la oportunidad para realizar, con la participación activa de las comunidades y de los municipios, un esfuerzo de racionalización y de mirada territorial de la oferta educativa, ello resulta más que necesario pues en términos absolutos la matrícula del sistema escolar ha evolucionado a la baja y se han generado capacidades ociosas producto de variaciones significativas por efecto de emigración de la población, la cual puede agudizarse en las zonas afectadas producto del terremoto. Dado el significativo número de establecimientos inutilizados, se abre la oportunidad de desarrollar participativamente procesos de fusión e integración de establecimientos educativos, de ordenamiento de oferta, generando potenciales ahorros y una mejor utilización de los recursos, asimismo, se abre la posibilidad de concesionar la construcción de redes de establecimientos, no incluyendo la gestión del proceso educativo (modelo de hospitales y cárceles), permitiendo con ello ahorros al Estado. Caben aquí soluciones como el uso de transporte y otros mecanismos que permitan relocalizar matrícula asegurando al mismo tiempo escuelas que puedan ofrecer una educación de mejor calidad. Otro tema a prestar atención es el hecho que muchos establecimientos educacionales que se encontraban en Jornada Escolar Completa han tenido que volver, por la emergencia, a un sistema de doble turno (doble jornada). Debemos asegurar que esta situación no se convierta en definitiva, ya que si ello ocurre se habrá retrocedido respecto del avance histórico en términos de oportunidades de aprendizaje, que representa este régimen de trabajo escolar para los estudiantes chilenos.

Durante la emergencia los servicios educativos tendrán una fuerte subutilización pero el personal debe continuar adscrito a estos. Los establecimientos, tanto públicos como privados que fueron afectados por el terremoto, deberán mantener sus plantas docentes y ello implica asegurar su financiamiento. Por lo anterior debe garantizarse la mantención del pago de la subvención por el periodo que resulte necesario

para normalizar el servicio educativo en esos establecimientos o en los que resultaran de procesos de fusión. Se propone que, en un análisis caso a caso, se mantenga el pago de la subvención escolar a los establecimientos educativos que por razones de fuerza mayor, calificada esta por el Ministerio de Educación y en consulta con los municipios y el respectivo gobierno regional, no puedan reiniciar sus actividades educativas a plena normalidad. Para el cálculo de la subvención a pagar en estos casos, proponemos la subvención se calcule según el promedio de asistencia marzo-septiembre del año 2009, eliminándose los meses anómalos en materia de asistencia de alumnos producto del prolongado paro docente del sector municipal del año pasado.

Al momento de trabajar en la reconstrucción educativa, si esta es pensada desde una mirada territorial, es posible desarrollar planes que permitan la adecuación a esas nuevas realidades de las plantas docentes. En el caso de los municipios, se deberían implementar programas con incentivos especiales de retiro voluntario de docentes que cumplen las condiciones para jubilar. Asimismo, la catástrofe abre la enorme oportunidad para redefinir el actual estado de la oferta educacional frente a una cada vez menor matrícula y, por la otra, de abordar la agenda estructural: se debe acelerar el tratamiento para su pronta promulgación del proyecto de ley de aseguramiento de la calidad de la educación escolar, que crea una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación, y, junto con ello abordar la reforma pendiente que debe redefinir a la educación pública y su institucionalidad, la carrera docente como herramienta para atraer y mantener en las aulas a grandes maestros y el necesario y adecuado financiamiento para toda esa reforma

Un caso aparte merece la educación superior, en particular de los alumnos que por efecto de encontrarse inutilizados parte importante de sus centros de estudio arriesgan perder sus semestres o años académicos. Creemos necesario en este plano fomentar mecanismos de cooperación interinstitucional entre centros académicos que permitan, por ejemplo, que alumnos que en otras condiciones perderían su año académico, sean atendidos por otros centros siendo validados sus estudios posteriormente. Debe ocurrir que los centros que reciban a estos alumnos no realicen cobros adicionales a los centros imposibilitados de atenderlos. Se debe asegurar a los alumnos de familias de zonas afectadas alimentación, recursos para el pago de aranceles, albergues y pensiones, en caso de requerirse. No se puede esperar que padres y madres que lo perdieron todo, además en este momento de excepción financien los estudios de sus hijos.

5. Recuperación de Infraestructura Pública y Servicios Básicos.

La infraestructura debemos mirarla como un medio a través del cual mejoramos la calidad de vida de las comunidades, ya sea directamente como cuando se proveen servicios como el Agua Potable, o ya sea indirectamente como cuando por medio de buenos caminos disminuimos los tiempos de viaje de las personas o garantizamos la entrega oportuna y con calidad de los productos. El terremoto y posterior maremoto afectó ambas dimensiones, por lo que es un hecho indiscutible que miles de chilenos viven hoy en peores condiciones que antes del 27 de febrero; por consiguiente la recuperación de la infraestructura no debemos pensarla solo como una tarea asociada a mejorar la productividad o la competitividad de nuestra economía sino que, también y principalmente, como la labor que una vez cumplida nos permita como país afirmar que hemos recuperado la calidad de vida perdida.

Desde esa perspectiva resulta relevante afirmar que la primera tarea será generar un plan de recuperación de infraestructura dañada por el terremoto y maremoto en que sea escuchada la voz de la comunidad organizada a la hora de establecer las prioridades. Un Plan de reconstrucción de infraestructura pública generado desde las regiones, con la participación de los gobiernos regionales, Municipales y en especial de la comunidad organizada, esta es una meta que debemos perseguir, ya que nos permitirá garantizar el éxito y la aceptación social de las decisiones que se adopten. No creemos en un plan elaborado desde las oficinas centrales de un Ministerio. Por ello resulta preocupante la Decisión del actual Gobierno de rebajar en un 18% el presupuesto de la dirección de Vialidad lo que trae aparejado que este año no se iniciara ninguna nueva obra vial en Chile. Acaso las regiones o las comunas nada tienen que decir de aquello. Las prioridades de la reconstrucción deben estar puestas en las personas y su calidad de vida y deben ser definidas con ellas.

El terremoto afecto seriamente tres grandes áreas de la infraestructura pública. a) conectividad vial o terrestre; b) Espacios Costeros; y c) agua potable Rural;

En conectividad terrestre tendremos que distinguir entre aquellas vías que están concesionadas y las que no. Respecto a las vías concesionadas lo único que podemos pedir es que el Ministerio de Obras Públicas sea exigente con las empresas concesionarias para que estas en los plazos mínimos posibles repongan los estándares de servicios previos al 27 de febrero. Los contratos de concesión contemplan seguros a favor del fisco que deben ser prontamente liquidados y las empresas privadas deben demostrar la eficiencia que por años han pregonado. La reconstrucción de la ruta 5 sur, el acceso norte a Concepción, La ruta Interportuaria y la ruta de la madera exigen el máximo esfuerzo de las empresas concesionarias y el Estado debe exigir plazos concretos y perentorios.

Respecto de los cientos de kilómetros de rutas que unen ciudades capitales regionales o provinciales con capitales comunales, de otros tantos de caminos secundarios y básicos que conectan pequeñas comunidades y villorrios, debe entregárseles a las direcciones regionales de vialidad los instrumentos para que rápidamente puedan, en conjunto con las comunidades afectadas definir las prioridades de intervención los plazos y los recursos a invertir. Desde el año 2003 hasta principios del 2010, se habían pavimentado más de 11.000 kilómetros de caminos básicos en Chile. Un cifra histórica. Eso se hizo gracias al diseño de un sistema participativo en el que se redujo la intervención de otros organismos del Estado. Proponemos que las metodologías utilizadas para la implementación del programa de caminos básicos 5000 (que como dijéramos sobrepaso los 11.000 kilómetros) sea utilizada para definir el cronograma de recuperación de la infraestructura vial no concesionada de las regiones afectadas por el terremoto. Esto exige un alto nivel de descentralización y por sobre todo creer en las capacidades de las comunidades locales organizadas.

Párrafo aparte merece la recuperación de puentes. El remplazo de los puentes Chacabuco; Juan Pablo II, en Concepción y una decena de otros en diversas localidades, exige la destinación de recursos extraordinarios a la Dirección de vialidad y la utilización del mecanismo de contratación denominado "pago contra Recepción," que permite contratar de una sola vez el diseño y la construcción de la obra, con lo que se reducen de manera notable los tiempos comprometidos. Para este caso resulta imprescindible que se elimine la exigencia del estudio de rentabilidad social exigido por Mideplan. Si un puente estaba construido, resulta evidente que en su momento se estudio su rentabilidad social y económica. Si el terremoto lo boto, sería absurdo que se deba estudiar nuevamente. No a la burocracia centralista de nuestro estado. Ella puede significar que comunidades queden aisladas por años.

La recuperación de las caletas. El maremoto destruyó decenas de pequeñas caletas pesqueras. En muchas de ellas se habían hecho obras de recuperación, mejoramiento o puesta en valor relevantes por los Gobiernos de la Concertación. Testigos de ellos son los miles de pescadores artesanales y sus familias que habían sido favorecidas con ellas y que han visto como el maremoto arrasó no solo con sus implementos de trabajo sino con toda la infraestructura portuaria imprescindible para la protección de las bahías, naves y personas. La prioridad en la destinación de recursos debe estar puesta aquí. Vale lo mismo respecto de las modalidades de contratación y las evaluaciones de Mideplan.

En Materia de Agua Potable Rural el daño también es de proporciones. Son más de 100 las localidades que hoy día sufren del desabastecimiento de Agua Potable a través de redes por el daño a la infraestructura productiva o de distribución. Aquí el rol de las comunidades vuelve a ser preponderante. En materia de APR es la comunidad organizada en comités o cooperativas la que opera y administra los sistemas. Potenciar estas organizaciones es primordial. Las estimaciones de necesidad de recursos en esta materia es del orden de M\$30.000 lo que es equivalente al presupuesto de un año que el Ministerio de Hacienda destina a través del Mop al sector de los APR. Por ello creemos imprescindible, dotar este año de esa cantidad a la Dirección de Obras Hidráulicas, para que por medio de los mecanismos de contratación para de emergencias existentes pueda emprender a la brevedad las obras de reconstrucción. Son miles los chilenos que viven en la zonas rurales de las regiones de Valparaíso, Metropolitana, de O'Higgins, Maule, Bio-Bio y Araucanía que hoy día no cuentan con agua potable en sus casas o predios, y que mediando voluntad Política, respeto por las comunidades y, en términos comparativos poquísimos recursos, los que rápidamente podrían ver recuperada su calidad de vida.

En esta materia, como en tantas otras, la tragedia marca una oportunidad. El Gobierno la tiene en sus manos. *Hacemos un especial llamado a que se imprima suma urgencia al tratamiento del proyecto de ley que institucionaliza los Sistemas Sanitarios Rurales.* Este proyecto fue acordado con más de 1800 dirigentes de cooperativas y comités de Agua Potable Rural, cuenta con el total respaldo de la Federación Nacional de Comités y Cooperativas de Agua potable Rural y fue aprobado por la unanimidad del Senado gracias a los acuerdos a que arribó el Gobierno de la Presidenta Bachelet con importantes Senadores de la Alianza Por Chile. Al 10 de marzo pasado el proyecto tenía un avance notable en la comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados donde todas las votaciones habían sido unánimes. No existe razón para no seguir adelante con él. Salvo que existieren intereses repudiables que frenaren o evitaren su aprobación.

6. La construcción de un Chile mejor son personas y comunidades mejores.

Es la hora de la construcción de redes y de capital social y cultural en las comunidades. El terremoto plantea una oportunidad única para repensar nuestra institucionalidad e innovativamente construir un nuevo Chile, más solidario y cohesionado como sociedad, en donde existan instituciones fuertes en la base, capaces de afrontar con autonomía y recursos sus problemas. Resultan claves el rol de los municipios y organizaciones comunitarias, estos deben ser protagonistas de las soluciones y al mismo tiempo deben tener el espacio para reconfigurarse en códigos del siglo XXI.

Por ello resulta oportuno repensar los espacios de gobierno local, los servicios que prestan: la salud, educación. El espacio de las organizaciones comunitarias en la tarea, las soluciones participativas a los problemas. Todo este trabajo es lento y no pasa, más bien al contrario, por imprimir velocidad a las acciones, como todo proceso de aprendizaje colectivo toma tiempo, exige tomar las cosas con prudencia y responsabilidad, no creando falsas expectativas.

El fenómeno natural que vivimos pondrá a prueba de verdad y como nunca antes esas capacidades de Chile y de su gente, pondremos todo nuestro esfuerzo para no defraudarnos a nosotros mismos frente a ese desafío.

- (1) Esta propuesta fue preparada por colaboradores del Centro de Estudios del Desarrollo CED, contando además con el aporte de otros profesionales especialistas en diversos sectores del quehacer público. La edición correspondió a Mauricio Jelvez y Pedro Montt. Participaron en su elaboración Luis Eduardo Bresciani, Guillermo Espinoza, Ricardo Fábrega, Ricardo Ffrench-Davis, Gonzalo García, Pedro García, Guillermo Larraín, Sergio Micco, Eduardo Saffirio, Juan Eduardo Saldivia, Andrés Sanfuentes y Juan Villarzú. También realizaron aportes la Senadora Ximena Rincón y el Diputado Patricio Vallespín.
- (2) Se recomienda fortalecer el rol de los municipios mediante la asignación de profesionales, que apoyen al Municipio y a la comunidad. SUBDERE debiera financiar estos apoyos profesionales en cada municipio y región. Es importante considerar el apoyo profesional que pueda otorgar el ejecutivo a los municipios con especialistas. A nivel regional es fundamental la coordinación que facilite la implementación de los planes y recursos en cada comuna, para lo cual se debe crear un "Comité Regional de Reconstrucción", presidido por el Intendente, a cargo del seguimiento y cumplimiento del "Plan Regional de Reconstrucción y Desarrollo" (Ley 16.282 Art. 24º) y dar apoyo los "Planes de Reconstrucción Urbana" que se implementen.
- (3) Los planes de reconstrucción debiera ser ratificados en "Convenio de Reconstrucción" (similar a los convenios de programación regional o los Contratos del Barrios del Programa Quiero Mi Barrio del MINVU) a 4 años o más, que comprometan recursos de gobierno regional y ministerios para las inversiones comprometidas en cada plan. Esta acción establece transparencia y un compromiso de todos los actores con el proceso, sus plazos y resultados, evitando conflictos en la implementación o falsas expectativas. Este convenio debe incluir el Plan y los plazos de ejecución de las obras urbanas y viviendas establecidas por este.
- (4) Se recomienda que el gobierno (SUBDERE-MINVU) dicte con urgencia un instructivo para la implementación de los Planes de Rehabilitación (emergencia) que guíe a los Municipios y Gobiernos Regionales en el proceso de emergencia. Este instructivo debe contener guías para un plan que oriente a lo menos la localización de viviendas de emergencia (ver Instructivo MINVU-DDU), localización transitoria de equipamientos sociales y públicos, remoción y disposición de escombros para habilitar suelo, la habilitación de obras de vialidad y de mitigación de aguas lluvias, retención de laderas u otras amenazas. Un tema muy urgente es el adecuado funcionamiento de las vías de recolección de aguas lluvia y alcantarillado, que de no hacerse a tiempo podría acarrear inundaciones y potenciales focos de enfermedad.
- (5) Una propuesta concreta consiste en otorgar un subsidio (40%) combinado con un crédito blando (60%), con dos años de gracia. Monto aproximado de equipamiento \$ 13 mil millones (botes, redes, restauración de sistemas de seguridad, etc.)