



Centro de estudios del desarrollo

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile

Propuesta del Centro de Estudios del Desarrollo (CED)¹

Abril 2010

*...Chillán no está vencido, Chillán laurel alzado
como el verde campo de los gentiles caballos.
Que se levante el trueno vivo de los tambores
y el hortelano alegre que se levante entonces.
Chillán en cada gancho de lirio vibra
como la espada abierta de la noche sombría.*

*Que se levante entonces como una bestia el día
que aquí toda una llama que aquí nada ceniza.
Que se levante el fuego como un caballo de oro
que aquí no pasa nada que puramente todo"*

Nicanor Parra

Poema referido al terremoto de 1939

I. El significado humanista de la reconstrucción: principio que la debe inspirar.

Como señala Parra, Chile no está vencido. Está de pie, dispuesto a renacer y a vencer la adversidad. En esas frases se condensa la fuerza de nuestra patria, tantas veces azotada por catástrofes naturales.

En momentos de profundo dolor y también de esperanza, cabe más que nunca la pregunta ¿Qué es la patria?, esa pregunta esencial debe ser respondida a la hora de imaginar cómo nos reconstruiremos y renaceremos de los escombros. Pudiera parecer una pregunta fuera de lugar y exagerada, pero resulta clave responderla, pues permite reconocer donde estarán los énfasis de las políticas que permitirán reconstruirnos física y espiritualmente.

Sostenemos que Chile es su gente, no las cosas, los bienes son los recursos y medios, no los fines. Si esa profunda verdad humanista la aplicamos en este caso, las soluciones que imaginemos deberán pasar por la gente, considerar sus demandas, acoger sus dolores y esperanzas, hacerlos partícipes de la reconstrucción.

Ello no resulta fácil, seguramente pensar las soluciones desde arriba parece más efectivo y rápido, sin embargo si queremos un Chile mejor que el que teníamos antes del terremoto, debemos asentar lo que hagamos en las necesidades y aspiraciones reales de la gente y su organización comunitaria. Caben aquí preguntas tales como ¿Cómo reconstruiremos los espacios urbanos y comunitarios de los pueblos y centros urbanos? ¿Cuáles serán las mejores soluciones habitacionales para la emergencia y cómo reconstruiremos las viviendas definitivas?, ¿Qué escuelas, hospitales y caminos debemos priorizar?. Cómo realizaremos la reconstrucción humana, procesaremos como comunidad el dolor y trauma vividos, cómo repensaremos y articularemos nuestro tejido social, tan puesto a prueba en las horas posteriores al terremoto e incluso en el futuro inmediato que nos espera, con males colaterales como los problemas

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.



Centro de estudios del desarrollo

sanitarios, de seguridad, de expresión del estrés que vivirán por largo tiempo personas y comunidades enteras.

¿Cómo fortaleceremos la gobernabilidad del Estado, de manera que sus instituciones políticas democráticas -centrales, regionales y locales- generen nuevas y mayores capacidades para enfrentar el riesgo siempre latente de los desastres naturales?, ¿Cómo recomponer el tejido productivo para recuperar y potenciar en nivel de actividad económica preexistente en las zonas afectadas?

Estas preguntas son pertinentes, puesto que debemos asumir con sentido autocrítico que las vulnerabilidades sociales, económicas y físicas reveladas post terremoto dejaron en entredicho no sólo nuestra capacidad institucional sino que también mostraron el déficit de cohesión social para haber evitado que un fenómeno natural se convirtiera en una catástrofe.

Por ello, pensamos que la reconstrucción es física, debemos recuperar nuestras viviendas, escuelas, hospitales, obras viales, infraestructura de servicios básicos, puertos y aeropuertos... **Pero creemos también que principalmente la reconstrucción consiste en levantar nuestro espíritu, en rehabilitarnos, recuperar la fe y la esperanza y, ello ocurrirá efectivamente, si las políticas para enfrentar la emergencia y la reconstrucción toman en cuenta y consideran la participación de la gente y las comunidades y fomentan su inclusión en el diseño y el desarrollo de espacios urbanos más amigables y seguros; barrios menos segregados y asentamientos menos expuestos físicamente.**

Si aspiramos a que la reconstrucción genere un Chile más democrático, justo y con mejores niveles de calidad de vida, la reconstrucción debe ser con la gente y sus organizaciones, no centralista, no paternalista y desde arriba o soluciones “cosistas” y dispersas, desde funcionarios ajenos al drama y realidad de cada una de las comunidades afectadas.

Debemos comprender que entre todos nos levantaremos como un mejor Chile que el que éramos antes del terremoto y solo así seremos el Chile invencible que declama Nicanor Parra.

II. Las Bases de Plan de Emergencia, Rehabilitación y Reconstrucción que proponemos al país

Se debate respecto de la magnitud de recursos que se perdieron en el terremoto. Las cifras dadas por el gobierno parecen desmesuradas. Los 30 mil millones de dólares son en todo caso referenciales y máximos, es más, diversas organizaciones y especialistas señalan que la cifra real sería cercana a los USD 17 mil millones y, de ellos, USD 5 mil millones estarían cubiertos por seguros, USD 4 mil millones corresponden al sector privado, quedando una cifra de USD 8 mil millones a cubrir por el Estado.

El gobierno carece de un plan integral de reconstrucción a más un mes de producida la catástrofe (solo se conoce el Plan de vivienda 7 soluciones a 7 problemas, que es solo parcial y de un sector), puesto que no debemos confundir un conjunto de medidas aisladas para enfrentar problemas específicos con un programa integral que dé cuenta de los desafíos formulados anteriormente. El gobierno se ha enzarzado en una discusión acerca de cuánto gastar y cómo financiar el esfuerzo, sin fijar la atención en la pregunta ética y política central: **¿Qué país queremos sacar de la emergencia y reconstruir y con quien queremos hacerlo?**



Centro de estudios del desarrollo

Las Bases propuestas buscan responder efectivamente esas preguntas.

Vivimos una tragedia de gran magnitud, el terremoto y posterior maremoto del 27 de Febrero de 2010 afectó a seis regiones del centro del País, las cuales concentran el 79,5% de la población nacional.

Un primer paso resulta necesario. Debemos distinguir entre la **emergencia** – que no ha terminado – y que supone en primer lugar acompañar el duelo de los que perdieron seres queridos y dar “Pan, techo y abrigo” a las personas más afectadas; la **rehabilitación** que supone crear condiciones institucionales, sociales y logísticas para emprender la tarea de la reconstrucción y, la **reconstrucción** nacional, que es tarea de mediano y largo plazo que supone fijar objetivos, financiamiento, metas y responsables que se expresarán en leyes, políticas públicas y, eventualmente, reformas constitucionales. Esta etapa exige fijar un norte, que para el caso de nuestro país debería persistir en la búsqueda del ansiado desarrollo equitativo de nuestra sociedad.

Es importante reconocer que estas no son fases de una secuencia lógica de pasos, ya que en algunos momentos habrá tareas que abordar simultáneamente. La utilidad de estas distinciones está en el hecho que permiten identificar la diferente naturaleza de políticas específicas y los ritmos que deberá imprimir el Estado en el diseño e implementación de las soluciones.

El Plan de emergencia supone una coordinación que garantice la salud entendida como el pleno bienestar social, psicológico y corporal de la población. No sólo se trata de reconstruir edificios y autopistas, se trata fundamental de ayudar a personas y comunidades gravemente afectadas por el terremoto.

Junto con ello debe canalizarse la ayuda a la gente, buscando paralelamente el fortalecimiento de sus municipios y organizaciones sociales. Donde hay redes de confianza, reciprocidad y cooperación se resistió mucho mejor el terremoto e, irradiando esas buenas prácticas la reconstrucción será más fácil. Donde no la hay, es tarea del gobierno su creación y fortalecimiento.

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.

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,



Centro de estudios del desarrollo

consolidando el funcionamiento de un mejor y más moderno Estado, que sirva efectivamente al bien común en todos sus niveles, especialmente en el local.

El diagnóstico

III. *Recuperar en mejores condiciones lo material:*

1. Se debe resolver el problema de los miles de familias cuyas casas quedaron destruidas, se ha señalado que las viviendas que tendrían daños importantes serían más de 370 mil, 166 mil ² se encontrarían derrumbadas o tendrían daños mayores que las harían inhabitables. En este punto hay que resolver de manera inmediata la urgencia de “un techo” para las familias que hoy no lo tienen y en el más largo plazo desarrollar mejores soluciones habitacionales para las familias afectadas a las que disponían previamente. Se debe recordar que el grueso de los afectados pertenecen a sectores medios y más pobres.

2. Múltiples sectores productivos se han visto afectados por el terremoto, el número de empresas con daños severos, así como los miles de millones de dólares perdidos, lo demuestran. En particular se perderán puestos de trabajo en la pesca, agricultura y turismo sectores de más lenta recuperación, también servicios como salud y educación se verán afectados no necesariamente por el desempleo, sino por el no funcionamiento pleno de esos servicios por un tiempo prolongado. Por otro lado, producto del terremoto, se verán estimulados otros sectores de la economía, intensivos en el uso de mano de obra como es la construcción. Lo importante en este punto será estimular el empleo y las oportunidades de trabajo de las personas y también de las empresas, en particular las pequeñas y medianas, no solo por lo que ello implica para la economía, sino y principalmente como efecto reparador del trauma y el dolor de muchos chilenos que sienten lo perdieron todo.

3. Así como en las primeras horas se demostró la precariedad de nuestros recursos en materia de energía (luz, gas) y telecomunicaciones y el abastecimiento de servicios básicos como el agua, también a pesar de que gran parte de la infraestructura toleró el fenómeno en alto estándar, quedó dañada nuestra infraestructura caminera, portuaria y aeroportuaria, la cual no resulta posible de recuperar rápidamente. La conectividad país en un alto estándar se encuentra profundamente afectada y serán meses sino años los que tardaremos en recuperar esas capacidades. Se estiman que los daños bordean los 1.500 millones de dólares, afectando éstos nuestra capacidad productiva, ya que el encarecimiento del transporte y las dificultades para mover productos y personas resulta complejo de superar. En esta materia también tenemos la oportunidad de ser un mejor país luego de la reconstrucción.

4. Se acerca el invierno y este año promete ser duro. Asegurados los suministros básicos de energía, luz y agua, emergen durante los próximos meses nuevos problemas respecto de las condiciones de salud de la población. Posibles epidemias producto de las condiciones en que se encuentra hoy gran parte de los afectados, al potencial mal manejo de escombros y desechos, se suman a los habituales problemas de salud pública que se presentan más fuertemente durante el invierno. Ello se verá agravado producto de la carencia importante de servicios de salud en las regiones afectadas por el terremoto, 25 hospitales inutilizados por largo tiempo, 54 que requieren de reparaciones y terminaciones nos hacen

² Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe del Ministro al Congreso, marzo 2010. Varias de las cifras de esta propuesta se extraen de esa información oficial. En materia de viviendas otras fuentes señalan que el volumen de viviendas dañadas superaría las 370.000 unidades. Más del 50% se localizaría en la Región de Bio Bio.

prever que la magnitud del problema puede ser mayor (4000 camas de déficit en los hospitales públicos). A todo lo anterior se suma la necesidad de mantener por periodos largos de tiempo soluciones de emergencia que de darse crisis sanitarias importantes no darán abasto. El hecho de haber perdido parte importante de la infraestructura sanitaria en una parte significativa de nuestro país con la pérdida de consultorios y hospitales debe ser aprovechado para construir una mejor red asistencial al servicio de las personas y funcional a las posibilidades de sus profesionales (que no fueron afectados en términos físicos por el sismo y están disponibles para este proceso) y de los desafíos que impone el siglo XXI con sus nuevas TICs entre otras.

5. Una de las condiciones de normalidad es que los alumnos del sistema escolar se encuentren en clases, hoy más de 500 mil escolares no lo están, dado que los 1800 establecimientos que les albergaban se encuentran prácticamente en el suelo y los que han vuelto a clases lo han hecho en soluciones de emergencia (más de 300 mil alumnos). Más de 4 mil de los 11 mil establecimientos reconocidos por el Estado tienen algún tipo de daño, casi el 40% del total de establecimientos educativos, tanto públicos como privados. En el ámbito universitario, un ejemplo es la Universidad de Concepción, la cual tiene graves daños que afectan a facultades completas como también la baja de oferta de pensiones –como casas o albergues- a los estudiantes en la ciudad del mismo nombre, lo anterior permite augurar la suspensión prolongada de clases en esos campus, agravado el problema porque las posibles soluciones exigen de la cooperación entre instituciones que no resulta sencilla. Este año escolar será sin lugar a dudas excepcional, sin embargo el terremoto también abre una oportunidad para lograr un mejor país en educación. En primer lugar, la catástrofe permite, ya en la fase de reconstrucción, repensar el actual estado de la oferta educacional a nivel escolar frente a una cada vez menor matrícula y por la otra a abordar con generosidad y altura de miras los cambios estructurales: se requiere tratar con celeridad y convertir pronto en ley de la república el proyecto que establece un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar, creando una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación y, junto con ello, en la fase de la reconstrucción asumir la reforma pendiente 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.

Lo más importante: La rehabilitación de personas y comunidades:

6. Las soluciones y políticas que se diseñen e implementen no pueden ser ajenas a las personas y comunidades afectadas, el verticalismo, el centralismo, el populismo, paternalismo y el “cosismo” son los grandes enemigos a derrotar. Las soluciones pasan por la dignificación de las personas y comunidades y ello tiene como requisito la participación y la consolidación en las percepciones de los afectados de que son escuchados y considerados, de que no son objeto de medidas sino sujetos en la construcción e implementación de las soluciones. No resulta tolerable que la solución pase por restar recursos a proyectos en regiones que no fueron víctimas de la catástrofe sin siquiera haber realizado el ejercicio de consultarles. Si atávicamente el país a pecado de centralismo, en esta ocasión ello no cabe, más aún cuando la experiencia comparada en el mundo indica que en estas situaciones la descentralización de la toma de decisiones resulta clave para encontrar las mejores y más rápidas soluciones.

7. En la emergencia se deben desarrollar iniciativas para sacar de la postración y depresión a muchos. Se debe marcar presencia de las autoridades del Estado en una cruzada nacional. Si cunde la desesperanza y la sensación de abandono de muchas comunidades se corren riesgos sociales severos. En la etapa de rehabilitación, junto con las acciones de reparación de la voluntad y la psiquis de las personas, se debe acompañar a los afectados, ellos deben sentir la presencia de las instituciones del



Estado y sus dignatarios. La población duramente abatida debe sentir que el Estado no es una entelequia que a la hora de las desgracias no significa nada para sus vidas, muy por el contrario, la presencia del Estado en sus distintos niveles, particularmente de los municipios, debe ser muestra del sentido que para las instituciones tendrá la reconstrucción, que no es otra cosa que la consolidación de garantías sociales arduamente conquistadas. Que la gente perciba un país y Estado “amables”, que acogen al que se cae o al que queda atrás. Ello resulta más urgente, si en los momentos más duros de la tragedia, vimos un Chile que no nos gustó, el del sálvese quien pueda, el de la ley de la selva y el darwinismo social, eso también resulta ser el Chile de hoy y, en una acción de dignificación, debemos demostrarnos a nosotros mismos que podemos superar nuestras miserias, revalorizando la solidaridad, los testimonios de heroísmo anónimo y la recuperación del espacio comunitario y las redes sociales. Estas son las únicas herramientas que nos permiten de verdad sentir que somos parte de una nación y de una causa común.

8. Somos optimistas, el país lo ha aprendido con mucho dolor, eso esperamos, sin el pegamento o engrudo que da cohesión a una sociedad, resulta sin sentido la vida en comunidad. Debemos ser capaces de acompañar a las personas que lo están pasando mal. Sólo así todos se sentirán considerados y tomados en cuenta, elemento base de una solución con cara y a escala humana.

IV. Directrices para las medidas de un Plan

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 un 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. Anterior 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.**³ Si una gestión activa de los recursos y subsidios en cada comunidad, estos no

³ 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.

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.⁴

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 provisionales u obras de rehabilitación y mitigación.⁵

⁴ 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.

⁵ 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.

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.⁶

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

⁶ 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.)



Centro de estudios del desarrollo

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 inició 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.

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



Centro de estudios del desarrollo

mediato, 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 afectó 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 sobrepasó 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.



Centro de estudios del desarrollo

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 frenen o eviten 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.

V. *Financiamiento del Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile.*

Se requiere abordar la estructura de financiamiento atendiendo al sentido de la urgencia con una visión estratégica para garantizar la sustentabilidad presupuestaria en el mediano y largo plazo, sin comprometer los logros de estabilidad macroeconómica alcanzados en los gobiernos de Concertación y sin desatender, por cierto, los objetivos de equidad y justicia social.

La primera fuente de financiamiento debe provenir de los fondos actualmente disponibles en el tesoro público. Estos son: i) *El Fondo de Estabilización Económico Social*, el que a la fecha ascendería a 12 mil millones de dólares, por lo que sería perfectamente razonable disponer de una cifra del orden de los 3 mil millones de dólares para enfrentar la emergencia y, ii) *La cuenta cuatro del fondo de reservas del cobre*, que calculamos asciende a 2200 millones de dólares acumulados. Que mejor forma de proteger la seguridad del país que restablecimiento la normalidad de Chile. Razonablemente serán las propias FFAA las primeras que sostendrán que la sola reconstrucción de la Base Naval de Talcahuano justifica su uso y sus externalidades sociales y estratégicas son evidentes.

Para ambas medidas, resulta aconsejable que el Fisco traiga esos dólares y se los venda al Banco Central, convirtiéndolos en pesos y evitándose así un impacto negativo en el Tipo de Cambio y proporcionando mayor liquidez al mercado.

La segunda fuente de financiamiento debería originarse de *una reforma tributaria* que contribuya a corregir su actual estructura regresiva al basarse en una mayor proporción de recaudación en impuestos indirectos e introducir aspectos redistributivos de los ingresos en el país, altamente inequitativos. Las fórmulas recomendadas son tres: i) *Aumento de la tasa de impuestos a las empresas en tres puntos*, es decir, del 17% al 20%, lo que sigue dejando a Chile muy por debajo del estándar de los países de la ODCE, se estima que con este aumento en la tasa se recaudarán mil millones de dólares adicionales, ii) *Actuar sobre la actual evasión tributaria para alcanzar en el mediano plazo una tasa no superior al 10%* como ocurre en los países desarrollados y civilizados. Adicionalmente, se requiere dismantelar todos los dispositivos regresivos que facilitan la elusión tributaria en Chile y modernizar el sistema de franquicias, y, iii) acuerdo con las empresas mineras para *aumentar el royalty en tres a cinco puntos porcentuales* o en su defecto, introducir una reforma que *elimine el impuesto específico a las mineras a cambio de introducir una tasa progresiva sobre el 20% (tasa de utilidades a las empresas)* para las empresas mineras cuyos márgenes operaciones sean superior al 25%.

La tercera fuente recomendada es obtener financiamiento por la vía de un *mayor endeudamiento*. Chile ha hecho un esfuerzo notable por disminuir la relación entre deuda pública y PIB, ha llegado el momento de administrar esa holgura a favor de los chilenos y chilenas más afectados



Centro de estudios del desarrollo

en su condición de vida, sin embargo, este esfuerzo debe realizarse en márgenes bien acotados para no comprometer a las generaciones futuras con este mayor endeudamiento público.

Si bien, las opciones de financiamiento son más amplias y variadas que las privilegiadas anteriormente, pensamos que otras opciones presentan contraindicaciones que las convierten en un camino poco eficiente o derechamente regresivo. Así, la fórmula de las reasignaciones presupuestarias compromete la realización de proyectos altamente beneficiosos para el conjunto del país (puentes, hospitales, recintos deportivos, etc.) o bien, generan inequidades o, derechamente, injusticias territoriales, haciendo pagar el costo de la reconstrucción a regiones con déficit de servicios públicos y altos niveles de pobreza. Hay que evitar que los efectos del terremoto se expandan a las otras regiones del país. Asimismo, la opción de las donaciones privadas es, finalmente, financiamiento público, por la vía de las exenciones y franquicias tributarias, por lo que constituyen un mecanismo que significa ingresar dinero por un bolsillo para luego retirarlo por otro, viéndose agravada esta situación por el hecho que las donaciones no son ciegas para los donantes, permitiendo que recursos que en último término son del Estado los asignen privados. Por último, en endeudamiento interno conlleva el alto riesgo de afectar la tasa de interés, lo que repercutiría sobre el objetivo de reactivación sobre el conjunto de la economía, luego de un año de crisis mundial.

VI. *Un llamado al Chile que renace*

Chile está de pie, dispuesto a seguir adelante. En el año del bicentenario, hito trascendente de nuestra historia, la naturaleza nos puso a prueba ¡Qué simbolismo tiene lo ocurrido!

Nuestra tierra nos lo ha dicho con todas sus letras. Las horas aciagas y posteriores al terremoto, también nos hicieron preguntarnos por el sentido de lo que estamos haciendo, ya no se expresó la tierra, fuimos nosotros mismos y no nos gusta lo que vimos. Algunos hablan del segundo terremoto, el que ocurrió en las urbes no así en los pueblos rurales y tradicionales, el del individualismo y la falta de solidaridad y sentido comunitario.

Es hora de descubrir nuestro mejor rostro, del Chile que queremos ser en el bicentenario, invicto, soberano, pacífico, reconciliado y más justo. El Chile que renace.