



Esta iniciativa tiene el apoyo de  
la Unión Europea



## PRESENTACIÓN

El documento que a continuación se presenta, corresponde a un resumen de los reportes diagnósticos de la situación post terremoto en cinco regiones del país que abordan tres ejes: empleo, hábitat y comunicaciones.

La iniciativa '**levantando ciudadanía: fortalecimiento del trabajo en red, monitoreo y construcción participativa de una agenda ciudadana post terremoto**' es coordinada por la Asociación Chilena de ONG ACCIÓN y financiada por la Unión Europea y cuya ejecución comenzó en mayo de este año.

El principal objetivo es: '*Fortalecer el trabajo en red para contribuir a la reconstrucción, generando participativamente una agenda ciudadana en los ámbitos de empleo, medioambiente y comunicaciones.*' Más específicamente se busca: '*Monitorear la política de reconstrucción del gobierno en regiones afectadas por el terremoto y maremoto de febrero de 2010, en conjunto con organizaciones y comunidades locales, para promocionar el diálogo y colaboración entre Sociedad Civil y autoridades, que enriquezca la toma de decisiones públicas en los ejes de empleo, medioambiente y comunicaciones*'

Según la información recopilada por las organizaciones para el presente informe, la participación sigue siendo uno de los principales déficits del proceso de reconstrucción en las zonas afectadas por el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010. Por otro lado, las cifras oficiales han ratificado la lentitud del proceso y a la fecha no hay claridad respecto de los recursos presupuestarios orientados concretamente a ese propósito.

Como señala el informe "Gasto público y reconstrucción" del economista Hugo Fazio realizado en el marco de esta iniciativa, existen todas las condiciones para una política fiscal diferente. Los retrasos en el proceso de reconstrucción y la falta de audacia de las medidas adoptadas no se producen por carencia de recursos.

*"Si se quiere modificar este estado de cosas y generar recursos se debe actuar afectando a los grandes beneficiarios de las políticas seguidas. Si es necesario ejemplificarlo no hay otro más ilustrativo que las ganancias excesivas que obtienen en el país las grandes empresas cupríferas privadas. (...). En la coyuntura actual es necesario, –más si se piensa en el corto plazo- hacer uso*

*inmediatamente de los recursos acumulados como ahorro en el FEES. (...) Una política de largo plazo requiere de fuentes de financiamiento permanente”,* indica el economista.

En conclusión, en términos presupuestarios no existen medidas económicas de fondo que permitan acelerar al máximo la reconstrucción y generar condiciones de vida mejores que las existentes al 27F. En esa misma lógica, como han podido constatar las organizaciones que elaboraron este informe, no existen en los ámbitos de empleo, hábitat y comunicaciones, políticas públicas que contribuyan a fortalecer los derechos y a abrir espacios a las demandas y participación de la ciudadanía.

## ANTECEDENTES

El 27 de Febrero del 2010, Chile sufrió uno de los más grandes terremotos que ha experimentado nuestro país y el mundo. Con 8,8 grados en la escala de Richter, el sismo remeció a 5 regiones de nuestro país: Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bío Bío y La Araucanía, las cuales concentran un 80% de la población que habita el territorio nacional.

Como señala el 'REPORTE DE CUMPLIMIENTO DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL TERREMOTO DEL 27 DE FEBRERO DE 2010' publicado en Agosto de este año:

“Este terremoto dañó más de 50 ciudades y 900 pueblos y comunidades rurales y costeras, y más de 200 mil viviendas resultaron destruidas o seriamente dañadas. Perjudicó de forma severa a más de 4.000 escuelas, impidiendo a más de un millón de jóvenes iniciar su año escolar, 40 hospitales resultaron dañados y 17 de ellos quedaron inutilizables, y la infraestructura pública tuvo daños en más de 2 mil puntos a lo largo del país. Las devastadoras consecuencias del terremoto generaron pérdidas estimadas de \$30milmillones de dólares, lo que corresponde al 18% del PIB de Chile.

Pese a la magnitud de los daños físicos, el mayor daño provocado por el terremoto fue, sin duda, la pérdida 524 compatriotas y la desaparición de otros 31chilenos.” (2011:7)

Sin embargo, las zonas que se vieron más afectadas fueron las regiones de O'Higgins (VI), Maule (VII) y Bío Bío (VIII), territorios donde se registró la mayor cantidad de víctimas y una fuerte destrucción.

Algunos datos respecto de estas regiones son los siguientes:

- La **Región del Maule** fue una de las más afectadas de todo el país. En ella se concentró una parte importante de los fallecidos oficialmente identificados. Gran parte de la destrucción se concentró en el sector costero, afectado por el tsunami. Las ciudades y poblados de la región sufrieron problemas estructurales en sus edificios. Las antiguas edificaciones de adobe resultaron severamente dañadas o completamente destruidas. Más de la mitad del casco antiguo de las ciudades afectadas quedó devastado. La Carretera Panamericana se vio gravemente interrumpida en varios puntos.
- La **Región del Bío Bío** vio impactada su capital, Concepción, afectando su casco urbano donde se concentró el mayor impacto del sismo, sufriendo graves daños en las viviendas, edificios e infraestructura vial. El tsunami azotó severamente la zona costera. En el puerto de Talcahuano, el impacto del mar arrastró navíos hasta el centro de la ciudad, cubriendo de agua, barro y escombros sus calles.
- La **Región de O'Higgins** resultó con diversos daños principalmente en el mundo rural, donde varias comunidades quedaron aisladas y la comunicación con ellas tardó considerablemente en retornar respecto de las zonas urbanas. Gran parte de las viviendas de la zona, construidas en adobe, quedaron completamente destruidas o inutilizables.

Las otras dos regiones afectadas, si bien sufrieron los efectos del sismo, no alcanzaron los niveles de destrucción que las anteriormente nombradas. Al respecto es posible señalar:

- En la **Región de Valparaíso** el terremoto afectó principalmente a las zonas costeras. En las ciudades se registraron daños de diversa consideración las viviendas. El tsunami afectó al Puerto de San Antonio y localidades como Llole y el archipiélago de Juan Fernández.
- En la **Región Metropolitana de Santiago**, las zonas más afectadas correspondieron al casco antiguo de la ciudad, sin embargo también se vieron afectados edificaciones de construcción reciente (edificios de departamentos) y el aeropuerto de la capital. El terremoto provocó el colapso de las líneas telefónicas, junto con un apagón de todo el Sistema Interconectado Central, por lo cual los servidores de Internet localizados en Santiago y otras ciudades afectadas dejaron de funcionar incluidos los del gobierno central, de las universidades y del sistema financiero.

Inmediatamente ocurrido el sismo se inició una etapa de emergencia en la que se debió hacer frente a diversos problemas, tales como la destrucción de viviendas, crisis en suministro de servicios básicos, colapso de los sistemas de comunicación, y sensación de inseguridad generalizada.

Se establecieron como prioridades la provisión de servicios médicos, refugios, agua, comida, transporte, comunicaciones, y la restauración de los servicios básicos, así como la búsqueda de los desaparecidos. Muchas de estas necesidades siguen siendo prioritarias en las regiones más afectadas.

## DIAGNÓSTICO POR EJES

A continuación se presenta un resumen de los principales resultados obtenidos por los ejes temáticos objeto de observación por parte del proyecto realizado por las instituciones coordinadoras: Cenda, Terram, La Morada y las organizaciones de regiones: Sedej, SurMaule,

Derucol, que han apoyado la recopilación de información.

## DIAGNÓSTICO EJE EMPLEO

Se puede señalar que el impacto del terremoto y maremoto en el empleo provocaron una reconfiguración y transformación productivas en las regiones que se vieron afectadas. Si bien esto varía de región en región, el saldo inicial fue desolador y las pérdidas de empleo fueron considerables. A modo de ejemplo, un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup> realizado en 41 comunas el año 2010 en las tres regiones más afectadas, señaló que se perdieron 89.116 puestos de trabajo y sólo se pudo recuperar inicialmente un 24,6% de ellos. También se constata, que los mayores efectos del terremoto y maremoto se evidenciaron en las pequeñas y micro empresas y en empresa unipersonales.

Respecto de las llamadas políticas de recuperación del empleo, hasta la fecha no existe un claro plan de recuperación y reconversión que sea sustentable en el tiempo. Se constata que los llamados 'planes de emergencia' sólo han sido iniciativas parciales y que en muchos casos no responden a las necesidades reales de empleo en las regiones.

Estas iniciativas han sido de diversa índole:

- **INICIATIVAS PÚBLICAS**, como la emprendida por el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT) dependiente del Comando de Ingenieros del Ejército, el cual inicialmente convocó a personas con oficio y conocimientos técnicos para desempeñarse en labores de reconstrucción, cupos que no pudieron ser llenados por los bajos salarios ofrecidos (salario mínimo) y por la temporalidad establecida, los cuales terminaron siendo ocupados por mujeres -en trabajos no relacionados con la reconstrucción-, quienes volvieron a estar desempleadas al concluir los plazos del programa.

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.oit Chile.cl/pdf/InformeFinalOIT.pdf>

• **INICIATIVAS MIXTAS PÚBLICAS Y PRIVADAS**, donde se ubican a modo de ejemplo la iniciativa de ofrecer 50 mil empleos en las regiones del Libertador, Maule y Bío-Bío en el marco de un programa donde el Estado ofrecería formación y capacitación a trabajadores, y las empresas se comprometían a aumentar las ofertas laborales, mediante la implementación de una bolsa de empleo. El programa "Volvamos a la Mar" para la reactivación del sector de la pesca artesanal, con el aporte de un 50% a través de privados, un aporte del 25% por parte del Gobierno a través del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal y un 25% aportado por los propios beneficiarios a través de un crédito blando de Banco Estado.

• **INICIATIVAS DE EMPRENDIMIENTO PERSONAL**, basadas en las capacitaciones y préstamos. Sin embargo, hay que señalar que experiencias anteriores, como lo ocurrido en la industria salmonera, muestran la inexistencia de emprendimientos que realmente sean efectivos, incidiendo en la precarización de la oferta de empleo.

Otro elemento que dificulta el levantamiento de información sobre la situación del empleo en las regiones afectadas, es la forma en que se realiza este tipo de mediciones. Actualmente está en vigencia la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del INE (NENE), la cual ha reconceptualizado la categoría de "Ocupados" y "Desocupados" cuestión que incide en las cifras de desempleo<sup>2</sup>, invisibilizando las cifras reales. Así, clasificaciones como 'trabajos por cuenta propia', 'servicios personales', 'familiares no remunerados' y micro-emprendimiento -los cuales son forma de autoempleo-, **ocultan la verdadera cara del desempleo actual**, particularmente en las regiones más afectadas por el terremoto y maremoto, manifestándose de

<sup>2</sup> "Ocupados" a las personas que hayan realizado algún trabajo durante la semana de referencia, de al menos 1 hora de duración y hayan percibido al momento, o posteriormente, algún tipo de pago (dinero o especies) y "Desocupados" a quienes no trabajaron durante la semana de referencia, pese a haber buscado trabajo de manera activa durante las últimas 4 semanas. La persona considerada como desocupada debe mostrar además disponibilidad para trabajar en las siguientes 2 semanas.

esta manera, la carencia de políticas públicas en esta área.

De esta forma, se puede señalar que las cifras de empleo a nivel nacional, regional y local, no reflejan la realidad laboral existentes en las zonas más afectadas por el evento telúrico –y tampoco a nivel nacional-, y que ciertas prácticas autogestionadas de empleo introducen distorsiones a la hora de realizar diagnósticos de la situación laboral. Demás está decir, que el autoempleo no está necesariamente vinculado a programas gubernamentales, sino a formas de subsistencia de carácter precario.

De todo lo señalado, se desprende que **no existe una política integral que busque recuperar los empleos perdidos o crear nuevos bajo el marco del trabajo decente el cual introduce 4 objetivos estratégicos**: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Estos están relacionados con el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

De esta forma, se puede señalar que la falta de empleos y su precariedad, será una realidad que acompañará a las zonas de catástrofe por un periodo mucho más prolongado que lo proyectado en el discurso oficial, dado que el sello que ha caracterizado este tiempo post terremoto se puede resumir en el concepto de "emergencia", lo cual lleva a dejar de lado la implementación de políticas permanentes y estables, focalizadas y diferenciadas de acuerdo a cada realidad.

Por último, frente a la situación descrita, es de vital importancia incluir el enfoque de derechos en las políticas públicas ya que garantiza la proyección de las decisiones en el marco estatal, asegurando el desarrollo de planes y programas permanentes o de emergencia que garanticen los derechos en el ámbito del empleo, con los respectivos procedimientos al apoyo y facilitación a trabajadores y trabajadoras a obtener empleos de calidad, regulando el papel del empresariado y otros

actores privados y estatales en la mantención y generación de empleos decentes. Hay que señalar, que este enfoque de derechos no fue puesto en los objetivos básicos de la reactivación del empleo en las regiones afectadas, ya que solo se buscaba contabilizar el máximo de empleos.

Es imprescindible el monitoreo ciudadano y la exigencia de:

- Calidad del empleo
- Sostenibilidad productiva y de empleo en los territorios
- Planificación del desarrollo compartido con la ciudadanía, no en manos de particulares, del mercado o tomadas centralizadamente sin considerar la opinión o la experiencia local
- Demandar fiscalización especial de la Dirección del Trabajo sobre la calidad de empleo en las zonas de catástrofe

## DIAGNÓSTICO EJE HÁBITAT Y RECONSTRUCCIÓN

El diagnóstico de la situación de habitabilidad en las regiones afectadas por el terremoto, requería de una definición conceptual dado lo complejo del término y la forma de observarlo. Para esto, el concepto se definió como problemáticas y riesgos socio ambientales que perjudiquen la salud (comunitaria y personal), afecten la calidad de vida o aumenten la vulnerabilidad de damnificados/as asentados en campamentos.

Así, el diagnóstico se enfocó en 5 grandes ejes: acceso a agua potable y electricidad, eliminación de residuos sólidos y líquidos, presencia de plagas o focos de transmisión de enfermedades, percepción de bienestar por parte de los habitantes, y seguridad de los emplazamientos de albergues.

Habría que señalar que la situación es muy diferente en cada una de las regiones y del mismo modo dentro de cada territorio, por ello no es posible hacer una conclusión general para todas las regiones.

Sin embargo se puede señalar lo siguiente:

1. En relación a la **problemática del agua y la electricidad**, se puede señalar que este fue uno de los grandes problemas en las zonas afectadas. Si en la Región Metropolitana el servicio de agua se restableció en una semana, en otras regiones como la Séptima y Octava los problemas de desabastecimiento se mantuvieron por cerca de dos meses. A esto se deben sumar los problemas para la potabilización del agua, debido a la disminución en la disponibilidad de cloro en el país, producto de los daños sufrido en la planta productora de cloro de Occidental Chemical Chile, ubicada en la bahía de Talcahuano. Respecto de la electricidad, al igual que el agua potable, se restableció en forma diferenciada en cada una de las regiones. Pero se puede señalar que su reposición fue más rápida que el de agua.

**Actualmente, el problema del agua es atingente a las poblaciones de las regiones de Maule y del Bío-Bío**, particularmente en los lugares donde todavía existen aldeas que acogen a las familias que perdieron sus hogares. Si bien las autoridades afirman que en todos ellos se cuenta con suministro de agua potable, el problema es que los hogares en las aldeas no cuentan con suministro al interior de sus viviendas, sino que fuera de ellas, en espacios públicos y en algunos casos siguen siendo camiones aljibes quienes reparten el agua.

2. Respecto de **eliminación de residuos sólidos y líquidos**, esta situación está en manos de los municipios respectivos. La frecuencia de retiro ocurre en promedio dos veces a la semana, pero se han presentado algunos conflictos en las aldeas producto de esta situación. Respecto a la basura, se constata en algunos lugares la instalación de lugares no autorizados donde se vierten residuos, poniendo en peligro la salud comunitaria.
3. En lo referido a la **presencia de plagas o focos de transmisión de enfermedades**, no se aprecian situaciones que hayan puesto en peligro a la población afectada por el

terremoto y maremoto. No obstante han existido focos de roedores (vinculados a la disposición de residuos) y plagas de moscas en las zonas de los campamentos.

4. Percepción de bienestar comunitario de los habitantes. Si bien no se ha recopilado antecedentes, existe información que permite evidenciar cierto malestar por el atraso en la implementación en medidas que otorguen una solución a los problemas de habitabilidad que los afectan, los cuales están fuertemente relacionados con el acceso a una vivienda. Este fue el caso de las manifestaciones de Dichato.
5. En relación a la seguridad en las aldeas, en torno a riesgos de inundaciones, incendios u otros, si bien no han habido acontecimientos que lamentar, hay constancia de emplazamientos que han presentado serios problemas de inundaciones y anegamiento en el invierno, lo cual tiene relación con factores de riesgo para la salud y las enfermedades de invierno. Sobre este último punto, no se han detectado en las aldeas problemas derivados de enfermedades propias de la estación de invierno, debido a las políticas de vacunación que se han emprendido.

Por último, la cantidad de población en situaciones de emergencia, ya sea en campamentos o en viviendas con daños, está claramente relacionada con los lugares que recibieron un impacto directo del terremoto y maremoto.

No deja de ser relevante, la situación de las zonas rurales, la cual es muy diferente a las zonas urbanas. Por ejemplo, en ellas, existen catastros de entregas de mediaguas, que fueron instaladas en los mismos terrenos de los afectados, sin información clara de la situación actual y de las condiciones de habitabilidad.

## DIAGNÓSTICO EJE COMUNICACIONES

El apartado cualitativo del estudio sobre cobertura televisiva del terremoto del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), señala que la radio salió fortalecida como medio en relación a

la respuesta a la catástrofe en la etapa de emergencia. En él se destaca que “la radio es percibida como un medio más flexible, menos centralizado y más cercano a las personas en un marco de crisis” (CNTV, 2010:28), cuestión que corre para radios nacionales y locales que cumplieron con entregar información práctica y de utilidad a las y los auditores cuando ocurrió el terremoto y maremoto del 27 de febrero.

De esta forma, se rescata el rol de las radios y medios locales como mediadores entre las comunidades y las autoridades en generar vínculos sociales más próximos, promover la asociatividad y establecer canales de diálogo para la resolución de conflictos. Se suma a esto, el rol y el efecto que tiene la comunicación directa entre las personas en situación de aislamiento, así como la labor informativa de los primeros días que consistió en la construcción de nexos con las autoridades y la prestación de servicios a la comunidad<sup>3</sup>.

Sin embargo, los eventos ocurridos en febrero, junto con reafirmar la función social de la radio comunitaria y valorar el fortalecimiento del vínculo con la comunidad organizada, evidenciaron, dramáticamente en ocasiones, la precariedad de su situación: la falta de reconocimiento como actores de las comunicaciones expresado, entre otros aspectos, en el desconocimiento de éstas como recurso estratégico en situaciones de catástrofe y en la carencia de una legislación que fomente y desarrolle la comunicación radial comunitaria.

De esto se desprende que:

- Es indispensable que en Chile exista una legislación que pueda contener, incluir y potenciar estos medios comunitarios y fomentar su desarrollo.

<sup>3</sup> Ejemplo de esto es la radio VIA LIBRE de San Rosendo que entregó su generador eléctrico al consultorio de la localidad para salvar las vacunas. La decisión fue adoptada por el director de la radio, quien además es concejal de la comuna, con consulta al equipo que optó por el perifoneo como práctica de radio para orientar a la población en la primera etapa de la emergencia. También es notable el caso de la radio de Talca PROMACAUSES, que ayudó a una emisora local de Cumpeo que vio destruida su sede y estableció una alianza que les permitió a ambas transmitir, intercambiando estudios y generador de energía.

- Es necesario un reconocimiento a nivel de políticas públicas que fomenten la existencia de medios de comunicación locales que posibiliten experiencias de libertad de expresión como elemento esencial para la participación.
- Los nuevos desarrollos territoriales derivados de la catástrofe deben incluir estrategias de fortalecimiento de las radios, así como estímulos para el desarrollo de sus capacidades de gestión.
- Se requiere más que nunca una valoración de la labor insustituible que desarrollan los medios locales en situaciones de catástrofe y también para aportar con diversidad y pluralismo en tiempos de normalidad.

Los reportes diagnósticos de cada eje temático estarán disponibles en [www.accionag.cl](http://www.accionag.cl) y en [www.levantemosciudadanía.cl](http://www.levantemosciudadanía.cl) a partir del 20 de septiembre 2011.