

**GESTIÓN POLÍTICA DE LA RECONSTRUCCIÓN  
TRAS EL 27-F DURANTE EL GOBIERNO DE  
SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2011).  
ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS.<sup>1</sup>**

COLECCIÓN IDEAS

Marcelo Mella Polanco <sup>2</sup>  
AÑO 13 N°131  
Junio 2012

---

<sup>1</sup> Una versión final de este trabajo será publicada en la Revista Enfoques N° 16, de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/HomRevRed.jsp?iCveEntRev=960>

<sup>2</sup> Director del Programa Social de la Fundación Chile 21

## **Resumen**

Este trabajo analiza algunos efectos sociales del 27-F, así como también las estrategias de gestión política del gobierno de Sebastián Piñera para generar la respuesta institucional frente a este desastre. Por cierto, este artículo no trata de dar cuenta de los aspectos técnicos y económicos vinculados al Plan Nacional de Reconstrucción. Tampoco se pretende evaluar en forma exhaustiva la eficacia de los instrumentos específicos diseñados por el gobierno para distribuir los recursos a la población afectada. Más bien se trata de analizar a nivel de efectos sociopolíticos; el impacto subjetivo del evento y su implicancia en la construcción de experiencia colectiva, los cambios en la legitimidad de la acción gubernamental y de las coaliciones políticas e identificar aquellos efectos sociales duraderos en las comunidades afectadas. A nivel de la gestión política del Gobierno, nos interesa comprender la forma (diseño) de la respuesta institucional en el contexto de la emergencia post 27-F y posteriormente, en el proceso de reconstrucción. Así también, nos interesa establecer algunas hipótesis sobre las consecuencias institucionales de mediano y largo plazo del diseño establecido por el gobierno de Piñera para el Plan Nacional de Reconstrucción.

*Palabras clave:* gestión política, terremoto Chile, Gobierno Sebastián Piñera, interés público/privado

## **Abstract**

This paper analyzes some social effects of 27-F, as well as management strategies government policy Sebastian Piñera to generate institutional response to this disaster. By the way, this article does not attempt to account for technical and economic aspects linked to the National Reconstruction Plan. Neither is intended to comprehensively evaluate the effectiveness of specific instruments designed by the government to allocate resources to the affected population. Rather it is analyzed at the sociopolitical effects, the subjective impact of the event and its implication in the construction of collective experience, changes in the legitimacy of government action and political coalitions and identify those lasting social effects on communities affected. A management level government policy, we want to understand how (design) of the institutional response in the context of emergency post 27-F and later in the process of reconstruction. Also, we want to make some assumptions about the institutional implications of medium and long term design established by the next administration for the National Plan for Reconstruction.

*Keywords:* political management, earthquake Chile, Sebastián Piñera government, public / private interest

## Introducción

Este trabajo analiza algunos efectos sociales del 27-F, así como también las estrategias de gestión política del Gobierno para generar la respuesta institucional frente a este desastre. Por cierto, este trabajo no trata de dar cuenta de los aspectos técnicos y económicos vinculados al Plan Nacional de Reconstrucción. Tampoco se pretende evaluar en forma exhaustiva la eficacia de los instrumentos específicos diseñados por el Gobierno para distribuir los recursos a la población afectada. Más bien se trata de analizar a nivel de efectos sociopolíticos; el impacto subjetivo del evento y su implicancia en la construcción de experiencia colectiva, los cambios en la legitimidad de la acción gubernamental y de las coaliciones políticas e identificar aquellos efectos sociales duraderos en las comunidades afectadas. A nivel de gestión política del Gobierno, nos interesa comprender la forma (diseño) de la respuesta institucional en el contexto de la emergencia post 27-F y posteriormente, en el proceso de reconstrucción. Así también, nos interesa establecer algunas hipótesis sobre las consecuencias institucionales de mediano y largo plazo del diseño establecido por el gobierno de Piñera para el Plan Nacional de Reconstrucción.

Tal como se podrá entender en la lectura siguiente, los objetivos centrales del presente análisis consisten en develar y comprender la lógica política que fundamenta el Plan Nacional de Reconstrucción, que constituye la principal acción institucional para dar respuesta al desastre, como también, caracterizar las estrategias gubernamentales para la implementación de algunas líneas centrales de acción del mencionado Plan.

La estructura del análisis de este trabajo parte por describir los efectos del daño material y emocional producido el terremoto y tsunami, utilizando para ello información contenida en la Encuesta Post-Terremoto (En adelante, EPT). Se distingue en este apartado los efectos materiales, principalmente en materia de vivienda e infraestructura y el daño producido por el impacto psicológico o el eventual deterioro de la situación económica y las condiciones de empleo. La segunda sección del artículo aborda el cambio en los recursos de los actores políticos, en especial del gobierno de Sebastián Piñera. Nos centramos en el estudio de los niveles de apoyo del Gobierno y las coaliciones políticas, bajo el supuesto que la evaluación política del desempeño del Gobierno frente a la reconstrucción descansa en marcos interpretativos que contienen elementos de experiencia social más amplia, como ha sido por ejemplo, la reiteración de coyunturas de alta conflictividad durante los años 2010 y 2011. Finalmente, se analizan ciertos elementos, a nuestro juicio centrales, del diseño gubernamental para dar respuesta a las demandas surgidas del desastre e implementar el Plan de Reconstrucción. Para el análisis contenido en esta sección se han realizado doce entrevistas a profesionales, funcionarios y concejales de municipios ubicados en las regiones de Maule y Biobío durante los meses de enero a marzo de 2011.<sup>3</sup> El propósito de estas entrevistas consistió en reconstruir las percepciones de los actores comunales frente al diseño e implementación de la reconstrucción por parte del Gobierno.

---

<sup>3</sup> El Autor agradece la colaboración de las ayudantes Camila Berríos y Viviana Cuevas por la realización de las entrevistas en las regiones de Maule y Biobío entre enero y marzo de 2011.

## Fragmentación y evolución de la experiencia

Un primer nivel de análisis corresponde al estudio de los efectos materiales y subjetivos del desastre del 27-F. Para ello, se utilizan los datos de la Encuesta Post-Terremoto (EPT) realizada por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el primer semestre de 2010.

Considerando los efectos materiales del terremoto y tsunami del 27-F, se puede sostener que la magnitud del daño se concentró, preferentemente, en las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, Biobío y Maule. Por ejemplo, el porcentaje de viviendas destruidas o con daño mayor en la región del Libertador B. O'Higgins alcanzó el 12,2%, en la región del Biobío un 17,8% y en el Maule un 20,7%. Se observa también como situación agravante, que para el caso de esta última región, el tramo etario más afectado por el daño a la vivienda fue el ubicado entre 65 años o más (30,2%).

Socialmente, es posible determinar que la población con mayor daño se ubicó en los quintiles más pobres, situación que se explica, ya sea, por la precariedad de las viviendas de las familias ubicadas en estos segmentos, por la ausencia de regulaciones efectivas para el control de la calidad de las viviendas o por la debilidad de las políticas de planificación urbana en sectores de mayor vulnerabilidad. Los datos de la EPT muestran que en las seis regiones más afectadas por el terremoto (en orden descendente; Maule, Biobío, O'Higgins, Valparaíso, Araucanía y Metropolitana) el 46,3% del total de viviendas destruidas correspondieron a construcciones de calidad regular o mala. Para la región de O'Higgins se puede señalar que los grupos más afectados en sus viviendas, por nivel de ingreso, se ubican en los tres primeros quintiles (42,5%). Por su parte, tanto en la región del Biobío como en el Maule, el total de población con daño en sus viviendas ubicada en los dos primeros quintiles concentró casi en un 50% el total del daño relevante en vivienda (Biobío 48,9% y Maule 53,7%). Esta última situación muestra que en aquellas regiones con mayor destrucción el daño en vivienda tiende a concentrarse en los dos quintiles más pobres.

Tabla 1.  
Porcentaje de población en viviendas destruidas o con daño mayor al interior de quintiles de ingreso.

Región	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Valparaíso	11,3	9,6	9,6	4,0	2,4	7,4
Libertador B. O'Higgins	12,5	15,9	14,1	11,2	7,5	12,2
Maule	26,3	27,4	18,7	18,2	12,8	20,7
Biobío	25,4	23,5	20,2	11,3	8,5	17,8
Araucanía	10,2	6,8	3,6	4,5	0,5	5,1
Metropolitana	6,5	5,4	5,6	3,4	3,0	4,8
Total seis regiones	12,0	11,1	9,7	6,3	4,6	8,8

Fuente: Encuesta Post-Terremoto, 2010.

En lo que concierne a los efectos subjetivos, la EPT cuantifica la intensidad del daño psicosocial mediante la aplicación de la Escala de Trauma de Davidson (DTS), instrumento

que mide la "frecuencia y severidad de los síntomas del trastorno por stress postraumático en sujetos que han sufrido algún evento estresante" (EPT, 2010: 10). Dicha Escala de Trauma se compone de 17 ítems agrupados en tres criterios generales: i) reexperimentación persistente del evento traumático, ii) evitación persistente de estímulos asociados al trauma y iii) síntomas persistentes de creciente activación arousal. El cuadro siguiente muestra que en las seis regiones más afectadas por el terremoto/tsunami del 27-F, del total de entrevistados mayores de 18 años, un 12% declaraba sintomatología de estrés post-traumático. Particularmente, las regiones de Biobío, O'Higgins y Maule, en orden descendente, manifiestan evidencias claras de daño emocional y, dentro de cada una de ellas, la sintomatología postraumática parece tener mayor presencia en los quintiles 1 y 2.

**Tabla 2**  
Porcentaje de población mayor de 18 años con síntomas de estrés post-traumático, por quintil de ingreso

Región	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Valparaíso	10,1	8,8	8,8	7,7	6,8	8,3
Libertador B. O'Higgins	22,6	24,8	27,7	20,3	17,5	22,3
Maule	27,9	25,9	19,9	19,3	16,7	21,4
Biobío	28,4	26,5	28,8	21,2	17,5	23,9
Araucanía	15,6	12,2	9,1	12,1	9,7	11,5
Metropolitana	7,5	8,6	6,9	5,7	4,7	6,5
Total seis regiones	14,2	14,2	13,1	11,1	9,0	12,0

*Fuente:* Encuesta Post- Terremoto, 2010.

Los resultados obtenidos luego de la aplicación de la Escala de Trauma de Davidson confirman la percepción de la población encuestada sobre si experimentó o no problemas con ocasión del terremoto/tsunami. Los datos analizados de la EPT señalan que un 64,7% del total de los encuestados en las seis regiones con mayor daño declaran haber tenido problemas con ocasión del desastre. Este porcentaje aumenta notoriamente en los casos de O'Higgins 67.0% y Maule y Biobío cada una con un 92,9%.

### **Cambios en los recursos de los actores estratégicos**

Sebastián Piñera asumió la conducción del Ejecutivo en marzo de 2010 después de cuatro administración que, en lo general, se podría coincidir, mantuvieron cierto nivel de gobernabilidad en el país, lo que hizo posible culminar la transición desde el autoritarismo de Pinochet en un clima de estabilidad institucional. Aunque, en menor o mayor medida, estos gobiernos Concertacionistas se caracterizaron por una lógica programática sobre-adaptativa que postergó en buena medida las reformas sectoriales más complejas de viabilizar debido a las correlaciones de fuerza vigentes en el Parlamento durante el período 1990 a 2010.

Los datos de ADIMARK muestran un leve crecimiento de la aprobación al gobierno de Piñera entre los meses de marzo a octubre de 2010, aumento potenciado por el rescate de los 33 mineros en la Región de Atacama. Sin embargo, después del mes de octubre el Gobierno

experimentó un rápido descenso en su apoyo para llegar en el mes de diciembre del 2010 a menos de un 50% en su adhesión. En mayo del 2011 la administración Piñera retomó la tendencia a la baja con el movimiento estudiantil, hasta llegar a una adhesión inferior al 30% en el mes de agosto (25%); mientras en el mismo período, la desaprobación llegaba a un inquietante 70%. Todo esto ocurría en contexto caracterizado por multitudinarias marchas de los estudiantes que demandaban una mejor y más equitativa educación pública para Chile y bajo una creciente incertidumbre de la opinión pública sobre las capacidades del Ejecutivo para normalizar el año académico. No obstante, desde el mes de agosto la desaprobación del Gobierno decreció del 70 al 59%.

De modo sumario, se podría sostener que las dificultades del Gobierno de Piñera para generar apoyos estables en el tiempo y mayor adhesión en la opinión pública responden a múltiples factores, entre los que destacan:

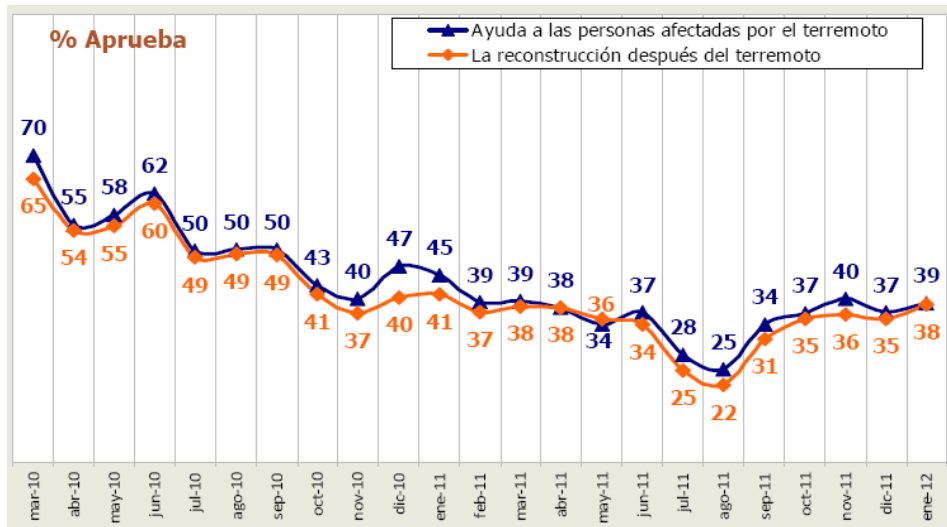
- Baja efectividad para gestionar y resolver conflictos, así como para diseñar mecanismos institucionales de resolución política.
- Falta de capacidad de control y anclaje con organizaciones sociales debido al carácter "gerencial" de su gabinete en los primeros dos años (característica en remisión con la llegada de los ministros Evelyn Mattei, Pablo Longueira y Andrés Chadwick).
- Carencia de disciplina política y parlamentaria para gestionar de manera estratégica los conflictos y diferencias intra-coalición.
- Debilidad de la "maquina" territorial de la Coalición por el Cambio que no ha logrado atraer ideológicamente a nuevos adherentes ni diseñar mecanismos eficientes de gatekeeper o control clientelar que permitan mejorar su nivel de apoyo social.
- Incapacidad gubernamental para aumentar su adhesión en grupos de electores y segmentos renuentes al liderazgo de Piñera desde la campaña presidencial del 2009. (Nivel de ingreso C3, D y E; electorado de Santiago y crecientemente durante el 2011 los jóvenes de 18 a 35 años).

A pesar de las dificultades del gobierno de Piñera en sus dos primeros años, la situación de la oposición no es mucho mejor. Aunque supera levemente al Gobierno en identificación ciudadana (35% v/s 33%), a nivel de evaluación del desempeño, la coalición oficialista tiene mayor aprobación que la Concertación (29% v/s 20%) a enero de 2012. Todo lo anterior, podría hacer presumir que hasta la próxima campaña presidencial la Coalición por el Cambio deberá mejorar considerablemente la evaluación pública de su gestión política si desea mantenerse en el poder por cuatro años más. El alto nivel de rechazo a la gestión política de la Concertación (69%) observado en los últimos meses, si bien plantea dilemas semejantes para la coalición opositora, aumenta las posibilidades a un tercer proyecto para capitalizar electoralmente la desaprobación concentrada en Piñera y en las dos grandes coaliciones chilenas.

Durante el año 2011 la multiplicación de conflictos sociales, como por ejemplo: el conflicto por la construcción de la Central Hidroaysén, el conflicto en Punta Arenas por el precio del gas, la huelga de hambre de los presos mapuches y la escalada del conflicto en las provincias de Arauco-Malleco, el conflicto en la Región de Aysén por las condiciones de vida y, durante la mayor parte del año, la prolongación del conflicto estudiantil, demostró la impericia del Gobierno para diseñar e implementar estrategias exitosas de resolución. En un contexto de aprobación decreciente (2011) y tal como se ha visto, bajo un contexto caracterizado por la multiplicación de los focos de conflicto social sin buenas soluciones políticas, resulta improbable mantener la aprobación social frente a un tema complejo y opaco en términos de la información disponible, como ha sido la reconstrucción de las localidades afectadas por el 27-F. Aventuramos la hipótesis que el tema aparece para la opinión pública nacional como un criterio más para construir una evaluación general sobre el Gobierno. Se podrá entender, entonces, que el tema de la reconstrucción se convertirá, necesariamente, en parte del repertorio contencioso en el campo electoral futuro.

Gráfico 1

¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Sebastián Piñera y su equipo de gobierno están manejando los siguientes temas relacionados con el terremoto pasado?



Fuente: Encuesta ADIMARK, enero 2012.

Como se desprende del gráfico n° 1, la aprobación social a las acciones de ayuda a las personas afectadas por el 27-F y la aprobación frente al proceso de reconstrucción han caído desde un 70% y un 65% respectivamente en marzo de 2010, a un 39% y un 38% en enero de 2012. En el momento en que las protestas estudiantiles del 2011 llegaban a su máxima intensidad (agosto), la evaluación de la respuesta gubernamental llegó a su peor momento con un 25% (ayuda a personas) y un 22% (reconstrucción). Desde ese momento, la percepción de la gestión del gobierno ha mejorado paulatinamente.

Al llegar el aniversario del segundo año del 27-F se observa una coyuntura política marcada por la búsqueda de la politización de la experiencia social del 27-F y el surgimiento de un repertorio contencioso vinculado al tema por parte de las dos

principales coaliciones. Las formalizaciones de la Fiscal Huerta podría parecer un gesto de judicialización de las consecuencias del desastre, pero sin embargo, una mirada más atenta coincidirá en que la búsqueda de responsabilidades administrativas o criminales de funcionarios del gobierno de Bachelet, no puede sino acarrear efectos políticos considerables a menos de dos años del fin del actual período presidencial. Si se considera los sondeos realizados al conmemorarse el segundo aniversario del 27-F, un porcentaje considerable de chilenos entiende que la discusión pública sobre eventuales responsabilidades de funcionarios públicos constituirá un factor relevante para las próximas presidenciales (Sí 53%; No 44%), así como también, una amplia mayoría de encuestados cree que el gobierno de Piñera utilizará las formalizaciones ordenadas por la Fiscal para propósitos electorales (Sí 72%; No 24%). Al considerar por su parte, la evaluación pública de la actuación de personajes políticos e instituciones frente a los sucesos del 27-F, la percepción del 2012 resulta en general más desfavorable que en el año 2011, así como la atribución de responsabilidades se concentra más nítidamente en la figura de la presidenta Bachelet.

En la coyuntura política descrita, la formalización por cuasi delito de homicidio de Patricio Rosende, Subsecretario del Interior de Bachelet, podría contribuir a generar los siguientes escenarios alternativos o, complementariamente, cualquiera de sus combinaciones posibles:

- Que la politización del tema contribuya a consolidar una ventaja unilateral en el apoyo de una coalición política y de su liderazgo presidencial.
- Que se produzca un bloqueo político del tema (despolitización y salida de agenda) porque acarrea altos costos compartidos equitativamente entre las dos coaliciones principales.
- Que contribuya a erosionar la adhesión a Bachelet y, por tanto, frenar su liderazgo como principal alternativa presidencial para la Concertación. Esta situación sumada a una posible mala *performance* electoral de la Concertación en las próximas municipales podría disuadir a Bachelet de participar en las primarias en la coalición opositora.
- Que la actual situación contribuya al aumento del rechazo a las dos coaliciones tradicionales, abriendo espacio a un tercer proyecto/liderazgo.

Otra condición del contexto que incidió sobre el diseño e implementación de la reconstrucción, corresponde a la correlación de fuerzas a nivel local entre Gobierno y oposición surgida con ocasión de las elecciones municipales de 2008. Aun cuando desde la perspectiva de la Concertación la elección de 2008 constituyó un escenario complejo y, para algunos, determinante frente a la próxima elección presidencial en diciembre del año siguiente, se puede observar en la Tabla 3, la estrechez del resultado en las tres regiones más afectadas. A nivel de votos obtenidos en O'Higgins, Maule y Biobío, la Alianza obtuvo 657.643 votos, contra 696.625 votos equivalentes a la suma de la votación obtenida por la lista C (Pacto Concertación Democrática), D (Pacto Juntos Podemos Más) y F (Concertación Progresista). Respecto al número de alcaldías ganadas en el año 2008, la



Alianza conquistó 52 municipios contra 49 de los pactos ubicados, desde marzo de 2010, en la oposición al gobierno de Piñera.

Tabla 3  
Votación Alcaldes 2008. Regiones; O'Higgins, Maule y Biobío.

	Lista/Pacto	O'Higgins		Maule		Biobío		Totales	
		Votos	Electos	Votos	Electos	Votos	Electos	Votos	Electos
A	Por un Chile Limpio	30,575	1	19,372	0	32,948	1	82,895	2
C	Concertación Democrática	115,266	6	89,236	6	226,198	16	430,700	28
D	Juntos Podemos Más	9,763	0	20,452	0	55,429	2	85,644	2
E	Alianza	139,447	13	187,717	18	330,479	21	657,643	52
F	Concertación Progresista	34,312	8	84,280	3	61,689	8	180,281	19
	Independientes (Fuera de Pacto)	44,264	5	28,136	3	134,960	6	207,360	14
	Válidamente emitidos / Totales electos	373,627	33	429,193	30	841,703	54	1,644,523	117

Fuente: Ministerio del Interior

Se puede deducir claramente, que aun cuando estos resultados le permitieron a la Coalición por el Cambio enfrentar con capacidad competitiva la elección presidencial de diciembre del 2009 y ganar el Gobierno; sin embargo, esta misma correlación a nivel subnacional en momentos posteriores representó una delicada base de apoyo territorial.

### Respuesta institucional

En concordancia con lo establecido por Ángel Flisfisch (1989), entendemos que dentro de la capacidad de respuesta institucional frente al 27-F una dimensión importante es la gestión política. Para Flisfisch, la capacidad de control gubernamental sobre las coyunturas críticas, que dicho autor asimila a la gobernabilidad, depende en buena parte de tres criterios básicos: oportunidad de las decisiones políticas, entendida como la capacidad del Gobierno para actuar a tiempo; legitimidad de la acción gubernamental, entendida como la capacidad del Gobierno para transformar decisiones en apoyo electoral; y coherencia de las políticas, esto es, que las decisiones institucionales sean congruentes con los objetivos trazados y no contradictorias entre sí. (Flisfisch, 1989: 113)

Según Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (2001), la descentralización del Estado se define "como el traspaso de atribuciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales". Estas autoras señalan que, no obstante tener una incidencia inmediata en el campo administrativo, en lo esencial este proceso traspaso de

“atribuciones y responsabilidades” es de carácter político, dado que se traduce finalmente en nuevos patrones para la distribución de poder.

“Para que exista descentralización, es necesario que el nivel descentralizado constituya una unidad jurídica independiente, cuente con personalidad jurídica y que sus autoridades sean de generación democrática. Solo así se puede considerar viable que el nivel central entregue a una unidad sub-nacional (distinta de una oficina sectorial localizada territorialmente) atribuciones y facultades en determinadas materias.” (Raczynsky y Serrano, 2001: p.7)

De tal suerte, este trabajo propone como esquema interpretativo una matriz organizada mediante dos ejes, siendo el horizontal representativo de una escala que va desde una reconstrucción centrada en lo público a una reconstrucción centrada en la acción privada. En el eje vertical se representa un continuum cuyas alternativas polares van desde un proceso de reconstrucción centralizado a uno descentralizado. Queda claro que la utilidad de una matriz de este tipo es contribuir a la caracterización de un proceso, bajo el supuesto que los casos concretos se localizan en algún punto intermedio de las alternativas polares representadas en el cuadro 2.

Gráfico 2  
Énfasis posibles en el diseño e implementación de la reconstrucción

		Centralizado	
	<b>C+Priv</b>	<b>C+Púb</b>	
Privado			Público
	<b>D+Priv</b>	<b>D+Púb</b>	
		Descentralizado	

Fuente: Elaboración propia

### **Referencias institucionales**

Con la asunción de funciones de la administración del Presidente Piñera y en el contexto reciente del 27-F, se crean las instancias encargadas de abordar las tareas de corto plazo o urgencias y la agenda de mediano y largo plazo. Dichas instancias fueron, respectivamente, el Comité de Coordinación Interministerial de Emergencia a cargo de Cristóbal Lira y el Comité Interministerial de Reconstrucción a cargo de Marcelo Cox. (PR, pág. 9) Al Comité de Emergencia le correspondió articular a actores públicos y privados y movilizar recursos para responder del modo más expedito a las urgencias de la población damnificada. El Comité de Reconstrucción, por su parte, se focalizó en canalizar aportes privados para el Fondo de Reconstrucción y realizar acciones conducentes a la distribución

sectorial de las tareas específicas en los diferentes ministerios (especialmente en los ministerios de Obras Públicas, Salud y Educación en cada uno de los cuales se organizó un Comité de Reconstrucción propio). Cada una de estas instancias ha estado sujeta a los mecanismos de gestión ordinarios a través de la Secretaría General de la Presidencia. (PR, pág. 9)

En el MINVU el Programa de Reconstrucción se organiza en tres grandes ejes, a saber: vivienda, barrios y ciudades. Al primer eje corresponde la tarea de la entrega de subsidios para que las familias afectadas accedan, en el menor plazo, a una solución definitiva. Al eje de barrios se vincula el trabajo con aldeas y condominios sociales, cuyo objetivo ha sido atender a grupos severamente afectados. La dimensión ciudad y territorio se relaciona al trabajo orientado a la modificación de planes reguladores, reconstrucción patrimonial y elaboración de planes maestros.

Según lo establecido en el Programa de Reconstrucción del MINVU, este plan se ha organizado con una "estructura centralizada y una implementación descentralizada y flexible" (PR, pág. 10), debido a la profundidad y variedad del daño producido por el 27-F. En consecuencia:

"(...) pretender que el Gobierno se haga cargo de la reconstrucción en forma centralizada sería contraproducente y pondría en riesgo la viabilidad de la misma. El verdadero desafío que plantea a nivel de Estado la reconstrucción será el de confiar en las capacidades locales, los municipios y las regiones ya que los que más conocen sus necesidades y aquella identidad que deben reconstruir son las propias comunidades afectadas. Este esfuerzo de descentralización plantea que no se trata de un plan de reconstrucción homogéneo o genérico, sino más bien que cada comunidad será propietaria y corresponsable de su propio plan en la medida que se avance en la reconstrucción." (PR, pág. 10)

El propósito de establecer un Plan de Reconstrucción descentralizado en su implementación se expresa a juicio del Gobierno en las diferentes meso-estrategias regionales diseñadas desde marzo del 2010, como fue el caso de la Comisión para la Reconstrucción del Borde Costero de la Región de Biobío (CRBC) formada por la intendenta Jacqueline van Rysselberghe que dio origen al PRBC-18.

Dado que el objetivo de este trabajo no es analizar exhaustivamente el diseño del Plan de Reconstrucción, ni mucho menos evaluar la eficacia de los instrumentos establecidos en cada uno de los programas, nos centraremos en el examen de los niveles de coordinación vertical (Gobierno Central, Gobierno Regional, municipios) y horizontal (entre los diferentes actores de la política comunal). En todo caso, es necesario considerar que en términos de movilización de recursos financieros el "Plan de Reconstrucción MINVU: Chile Unido Reconstruye Mejor" (PR) entregará finalmente más de 2.500 millones de dólares en subsidios; lo que equivale a más de 220.000 subsidios excepcionales ya sea para reconstrucción o reparación en suelo propio, acceso a vivienda nueva en sitio nuevo o subsidios para vivienda en zonas rurales o patrimoniales. (PR, pág.9).

## ***La emergencia***

En relación a la situación de emergencia, un elemento fundamental a considerar de cara a un análisis de la gestión política del Gobierno frente al desastre, es dimensionar el horizonte de la experiencia vivida por los habitantes de las tres regiones más afectadas. Siguiendo el testimonio de un funcionario municipal de una comuna de la región del Maule, a diez meses de producido el terremoto, se puede comprender el alto impacto emocional de la experiencia entre la población, así como las condiciones de extraordinaria precariedad institucional que enmarcan la puesta en marcha de los planes de emergencia:

“Aquí hubo una primera etapa que se llamo el Plan de Emergencia, aquí no había luz, no teníamos agua, no había personal, la Municipalidad desapareció, los funcionarios desaparecieron por una o dos semanas. No había absolutamente nadie, llegamos dos o tres, bomberos por aquí, carabineros apareció por otro lado. En definitiva, la primera etapa que fue la emergencia la suplimos nosotros, con nuestros propios medios, nosotros estuvimos por lo menos por dos semanas, no sabíamos lo que estaba pasando fuera de nuestro entorno, no teníamos luz, no había agua. La gente se desesperó, por cuanto se cayeron sus casas y se fueron con sus ropas y no tenían cómo alimentarse. Por eso ocurrió ese tema que la gente se metió a los supermercados a robar, a saquear. Yo entiendo la gente que entró, porque mucha gente se vio involucrada en esto, gente de clase importante, se podía tener dinero y no se tenía donde comprar, entonces la gente saco cosas para alimentarse. La gente que saqueo y robo otras cosas es un delincuente. Muchos supermercados abrieron sus puertas, estaban asegurados y permitieron que las personas sacaran cosas.

Cuando comenzó a llegar gente de otros países algunos días después, tuvimos gente de todo el mundo, contándonos lo que estaba pasando, mostrándonos sus documentos que estaban saliendo en todo el mundo, y no sabíamos lo que estaba sucediendo aquí en Chile. A lo mejor, al otro día que estaba ocurriendo todo esto, a lo mejor el epicentro fue en Arica en Antofagasta y no existe Chile, no existe el mundo. ¿Qué hacemos, cómo vivimos? Fue una situación que vivimos y nos vimos involucrados en esto, de salir a la calle y ver que estaba lleno de barro y de pescados por todos lados y las casas caídas y muchos muertos. Lo impresionante fue dónde poníamos a los muertos, no teníamos morgue, los llevamos al estadio y comenzaron a aparecer cincuenta, sesenta muertos botados en el gimnasio. Y ahí comenzó a llegar gente de afuera, los primeros helicópteros, las primeras personas, y fue muy importante la labor del Ejército, trajo orden, trajo seguridad, trajo estabilidad, y la ayuda indudable que posteriormente comenzó a llegar de privados, gente que no tocó campana, pero trajo mucha ayuda acá alimentos y comida.

La gente de Constitución se fue, y se fue a vivir a la carretera, toda la carretera, hasta llegar a la Copec hacia arriba, vivían en las calles y decían: *queremos alimento, necesitamos comer*. Estaban viviendo en las calles gente de clase

media, gente que tenía posesión, que tenían su auto y no querían volver acá. Entonces esa primera etapa fue difícil, la sorteamos con nuestros propios medios y con mucha ayuda de privados, la ayuda de Gobierno fue a través del Ejército, y la ayuda de la ONEMI fue tardía, en cuanto alimento, ya estaban suplidas las necesidades. (...)

No obstante, la gente en Constitución sabía que tenía que arrancar, no hubieron sirenas, no hubo nada, sólo el megáfono de un bombero que comenzó a gritar que las personas arrancaran, el terremoto fue a las 3. 30 y el tsunami vino a las 4.30 de la madrugada, mucha gente se quedó, no sé. La gente de la isla Orrego sufría, la isla quedó seca, y solamente una cruz, y nunca más llegó gente ahí en el verano. Entonces toda esa gente falleció.

El sismo fue uno de los más grandes que hubo en el mundo, el quinto más grande, en Haití hubo un terremoto y murieron más de 300 mil personas, y aquí en Chile murieron 750 personas. Y el sismo fue mucho más grande, entonces aquí nos vamos a otra área, nos vamos al área religiosa cristiana, Dios protegió al pueblo de Chile, porque pudieron haber muerto muchos más, mucha gente, entonces los muertos son pocos. Entonces Dios ama al pueblo de Chile desde ese punto de vista". (Entrevista Funcionario Municipal, región del Maule, enero de 2011)

De acuerdo a la información final entregada por el Comité de Emergencia y el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, las viviendas de emergencia entregadas ascendieron a 70.489 para el total de las regiones dañadas por el desastre. Respecto de ese total, se puede apreciar en el cuadro que sigue (Tabla 4) una concentración de estas ayudas en las regiones de O'Higgins (14.782 viviendas), Maule (20.670) y Biobío (25.898). La mayor parte de estas soluciones entregadas por los propios "Comités de Emergencia Regionales" y por "Un techo para Chile". Sólo una cantidad menor fue distribuida por las municipalidades (6.874 viviendas). La baja incidencia de los municipios en la distribución de las viviendas de emergencia frente a otros actores privados, como Un techo para Chile, permite entender, por una parte, la necesidad política de responder de manera directa con la menor cantidad de intermediación en la entrega de los recursos, pero también, resulta plausible la hipótesis de que un diseño con tales características se orienta a evitar el uso político electoral de la ayuda por parte de los alcaldes opositores.

Tabla 4  
Viviendas de Emergencia entregadas por Institución

Región	Comité de emergencia	Un techo para Chile	Fosis	Municipalidad	Otra institución de gobierno	Otra institución privada	Total entregadas
Valparaíso	616	180	0	98	953	80	1.927
O'Higgins	3.508	5.776	420	1.364	3.158	556	14.782
Maule	7.494	8.029	730	2.977	0	1.440	20.670
Biobío	17.638	7.187	698	15	80	280	25.898
Araucanía	658	0	0	0	1.099	0	1.757
Metropolitana	1.554	1.084	106	2.420	183	108	5.455
<b>Total zonas afectadas</b>	<b>31.468</b>	<b>22.256</b>	<b>1.954</b>	<b>6.874</b>	<b>5.473</b>	<b>2.464</b>	<b>70.489</b>

Fuente: Ministerio del Interior. Informe Final Comité de Emergencia.

La baja incidencia en la distribución de recursos, si bien puede conciliarse con la condición de precariedad institucional y técnica de los municipios con menores recursos de las regiones más afectadas, coexistió también con un alto nivel de presión y demandas sociales originadas por la situación de emergencia. Un funcionario municipal (SECPLAC) de la Región de Biobío recuerda:

“Primero, post-terremoto, comenzaron a llegar camiones con ayuda, llegó tanta ayuda que no supimos como recibir los recursos, llegó ropa, alimentos, agua. Entonces todos cambiamos de funciones y nos transformamos en otras funciones, varios meses estuvimos trabajando. Aquí en SECPLAC nuestra misión por varios meses fue el tema de las escuelas. Partir con las escuelas en Abril, después reparar las escuelas, reacomodar, todavía estoy con el tema de las escuelas. En el tema de las aldeas, la aldea de Dichato es la más grande de Chile tiene 450 mediaguas, entonces dotar esas mediaguas de agua, de luz, de alcantarillado. Ni siquiera tienen un baño cada uno, sino que comparten un módulo, entonces organizar, tener que ir a entregar las llaves; *señora, usted y la familia de al lado tiene que compartir el baño, lo tienen que limpiar, es comenzar a vivir de nuevo. Entonces fue mucho trabajo.*

Luego comenzaron con el tema de las sedes, instalar sedes para reconstruir ayuda social, del Hogar de Cristo, de Italia, cualquier persona llegaba con su ayuda. Después se debía planificar, y en este planificar se comenzó a trabajar en otro sentido, dejamos la emergencia, y comenzamos a ver la mitigación, qué íbamos hacer con la construcción, de que si se va a construir un parque, un bosque, en el largo plazo”. (Entrevista funcionario municipio, región del Biobío, febrero de 2011)

Otro aspecto destacado por los entrevistados en relación a la situación de emergencia fue la “sobre-intervención” generada por la ayuda humanitaria de actores externos, tales

como ONG, organizaciones internacionales, empresas privadas, voluntariado; situación que contrasta con la parálisis y perplejidad institucional de los gobiernos comunales. Un funcionario municipal de la Región del Biobío señalaba en marzo de 2011:

“En realidad llego mucha gente que quería ayudar, gente de otras municipalidades, vinieron equipos de otras municipalidades, gente que conocía un mes después del terremoto, por ejemplo la SECPLAN de Curicó, un día se presento conmigo y me dijo *yo llevo un mes acampando en Dichato, y estamos tratando de ayudar a la gente*, yo no tengo muy claro que fue lo que hicieron, pero hubo mucha gente acá, un concejal que era de la asociación de las comunas del norte, también ayuda internacional, para la construcción de sedes, hubo mucho apoyo de la gente, por el impacto del terremoto. A mi gusto hubo demasiada intervención sin ninguna coordinación, al final, la gente se aburrió de tanta reunión, ya que cuando sobre-intervienes una localidad, en vez de ayudarla a salir, la gente se desmotiva”. (Entrevista funcionario municipio, Región de Biobío, febrero de 2011)

Un tercer nudo problemático que aparece en el recuerdo de los funcionarios municipales y concejales en las comunas de las regiones del Maule y Biobío, consiste en la falta de coordinación de los gobiernos comunales respecto a autoridades de nivel central. A modo de ejemplo, un SECPLAC de un municipio de la Región del Maule (Costa) sostiene en febrero de 2011 lo siguiente:

“Nosotros nos enteramos por el diario de las cosas que van pasando, de que hay un concurso anti-tsunami, de que hay casas anti-tsunami, entonces el plan de reconstrucción global, si me preguntas, yo no conozco en lo que la Municipalidad está inserta, y en lo que la Municipalidad ha insistido en participar. Pero hay un plan de reconstrucción más global, nacional que nosotros no sabemos”. (Entrevista funcionario Municipio, región del Maule, febrero de 2011)

### ***El proceso de reconstrucción***

Las entrevistas realizadas entre enero y marzo de 2011, identifican algunas oportunidades vinculadas al Plan de Reconstrucción, como por ejemplo: capturar recursos frescos de fuentes públicas o privadas para inversión en la comuna, reconversión de los rubros productivos en la región y actualización de marcos regulatorios y estrategias de desarrollo. Por su parte, los actores locales entrevistados, identifican ciertas complejidades del proceso de reconstrucción, entre éstas: falta de apoyo técnico para municipios y bajas capacidades institucionales para responder a las necesidades generadas por el 27-F, descoordinación entre los diferentes niveles de mando del proceso (la excepción la constituye la articulación entre grandes empresas y Gobierno Central), ausencia de información en cuadros técnicos comunales y *by pass* a los municipios. Otras dificultades asociadas a la reconstrucción detectadas por los entrevistados son el excesivo centralismo que contribuye a una mayor lentitud del proceso y la incapacidad —aún con apoyo

académico y técnico en el caso de la Región del Biobío— para diversificar los rubros productivos en las regiones afectadas.

### ***Centralismo***

En relación al carácter centralizado o descentralizado del Plan de Reconstrucción Nacional, hay que considerar que, siguiendo los antecedentes teóricos presentados previamente, no basta con la sola transferencia de funciones a entidades sectoriales territorializadas. Dichas entidades deben ser estructuras dotadas de autonomía y con mecanismos efectivos de renovación y control democrático, puesto que el propósito fundamental de todo proceso de descentralización es acercar las instituciones a la ciudadanía. (Raczynsky y Serrano: 2001)

A partir de lo establecido en el Plan de Reconstrucción Nacional del MINVU la lógica de descentralización del diseño del Gobierno se funda en la transferencia de funciones a estructuras sectoriales (Ministerios) y a estructuras territoriales aunque dependientes del Gobierno Central. Estas inconsistencias son reconocidas por los actores locales a un año de iniciado el proceso y con cierta independencia del posicionamiento político del municipio. En entrevista realizada en enero de 2011, un concejal de la Región del Biobío destaca el problema del centralismo como factor relevante de las debilidades del proceso de reconstrucción:

“Desde el punto de vista de las debilidades falta reconstrucción, falta mayor expedición, falta trabajar las 24 horas. Nosotros en muchas obras que se trabajan en el día, preguntamos ¿por qué no trabajan en la noche? No trabajan en la noche porque hay que pagar horas extraordinarias. Entonces demoran a la gente, se demora mucho más cuando se debe demorar menos. O sea el sentido de la urgencia en la región nosotros apreciamos que no es lo mismo que en Santiago. En Santiago la urgencia hace que se apresuren las cosas, el sentido de urgencia para nosotros visto desde lo que ocurriría en Santiago, esa es una de las grandes debilidades.

(...) es que estamos a 500 kilómetros de Santiago, y como Santiago tiene 6 millones de personas, y Concepción tiene 300 mil personas como comuna. Entonces hay mucha mayor urgencia en instalar una nueva línea de metro para que vaya a la Reina o inaugurar la línea de Maipú, pero no existe la misma preocupación que existe en esta zona. Aquí nosotros no tenemos ferrocarril, aquí hace 50 años habían hecho ferrocarril de día y de noche, 50 años atrás. Después no hay ferrocarril. El ferrocarril va a llegar en marzo a Chillán, porque se demoran un año en recuperar las vías, por el terremoto va a llegar el tren a Chillán, no hay ferrocarril en Concepción lo cual significa un desastre (...) (Entrevista Concejal Municipio Región del Biobío, enero de 2011)



## ***Los problemas de coordinación***

Otra complejidad detectada en las entrevistas con actores de los Municipios afectados, la constituye los altos grados de descoordinación y una tendencia a gestionar desde el Gobierno Regional directamente con los actores comunales de base. Especialmente, en localidades de la Región del Biobío resultó frecuente el comentario de personal técnico de las municipalidades sobre falta de mecanismos adecuados de información sobre las decisiones del Gobierno Central o Regional y la ineficacia en la asignación de ayuda por falta de conocimiento del territorio. En entrevista realizada en febrero de 2011, un profesional encargado de labores de planificación en un municipio de la Región del Biobío sostenía:

“Bueno nosotros tenemos ahí un lío que tiene que ver con la manera o decisión de ejercer gestión pública. Tiene que ver con el saltar desde la instancia regional a la instancia de terreno, saltándose la instancia local, es decir, pasar de la instancia regional a los dirigentes. Y ese es un estilo de trabajo que puede tener ventajas y desventajas, pero desde la perspectiva nuestra que es de Gobierno Local, obliga a una coordinación o podría obligar a una coordinación más eficiente. De hecho, el tema de la designación de un responsable de una localidad particular desde el Gobierno Regional para trabajar con el Gobierno Local no es una novedad. Se utilizó en emergencias anteriores, se utilizó por la vía del delegado presidencial, se utilizó por la vía de los Secretarios Regionales Ministeriales encargados de comunas específicas para algunas emergencias anteriores. Pero ahí la función encomendada era la coordinación con el Gobierno Local, era una manera de poner un puente entre el Gobierno Regional y los gobiernos locales, alguien que pudiese allanarle el camino a las necesidades locales, porque cuando se producen las emergencias las necesidades locales son tan múltiples y son desde tan básicas hasta muy grandes o complicadas, que cuando tu pones a un actor del Gobierno Regional que tenga, de alguna manera, la conversación más cercana con el resto de las autoridades, facilita eso.

Pero, lo que ha pasado aquí, es que las personas que están encargadas de los temas sociales aparentemente, o de todos los temas relacionados con las localidades, no han tenido ese rol. Han tenido el rol más bien de tomar la necesidad y satisfacerla sin pasar por el Gobierno Local. (...) Además uno no tiene toda la información necesaria de las personas, sino que lo lógico hubiese sido *¿se le habrá ocurrido al municipio que esta gente no tiene agua? ¿Qué habrán hecho al respecto?*, o sea, lo lógico es que alguien levante el teléfono y diga *sabes que estoy aquí, tengo este problema, ¿Qué han hecho ustedes? ¿Cómo lo arreglamos?*” (Entrevista a profesional de municipio Región del Biobío, febrero del 2011)

### ***Erosión de lealtades pre-existentes***

En el mismo sentido anterior, existe un juicio compartido entre funcionarios de Municipios en la zona de que este diseño de implementación, además de tener bajos grados de eficacia en la asignación de los recursos, genera efectos sociales y políticos no deseados a nivel comunal. Se considera, por ejemplo, que la vinculación directa de los encargados territoriales produce fragmentación en las organizaciones sociales y una erosión de las lealtades y confianzas entre los diferentes actores comunales. Puntualmente, se critica casi de manera unánime, el rol de los “encargados territoriales” que son vistos como “operadores” del Gobierno Regional en la comuna y actores que interfieren los procesos autónomos de construcción de voluntad colectiva:

“Entonces la tendencia a atomizar es muy fuerte y además es uno de los problemas de estos *encargados territoriales*, que no es lo mismo que el PRBC 18. Los *encargados territoriales* corren por una línea distinta de mando que el PRBC 18, pues este último tiene bastante más técnicos, y los *encargados territoriales* tienen un trabajo mucho más de conversación de dirigente a dirigente. Pero cuál es el problema, en la perspectiva nuestra, es malo hablar dirigente por dirigente separado, porque en definitiva lo que tú le dices, lo que él entiende se transforma como en el juego del teléfono. Cuando tú haces esa conversación dirigente por dirigente lo que provocas es una atomización de las organizaciones y compartimentas la información, y cuando tu eres el único que la tiene completa, en definitiva lo que tienes efectivamente es poder, pero atomizas la organización social, entonces lo que hemos hecho es que en estas mesas de trabajo comunal los invitamos a todos, para que todos tengan la misma información. Y ha sido muy bueno porque la gente entre ella misma se dice *no, pero es que eso ya lo vimos, ya lo decidimos entonces para que volvemos al mismo tema*, porque la gente participa y obtiene un acta y la lee y sabe lo que una se decidió. (Entrevista a profesional de Municipalidad de la Región del Biobío, febrero del 2011)

Particularmente, en el plano de la erosión de la confianza pública, diversos actores entrevistados relevan la importancia de diseñar mecanismos de control para evitar que se aproveche la situación coyuntural post-terremoto como una contingencia propicia para obtener beneficios políticos de alguna naturaleza por parte de entidades de Gobierno Regional y Gobierno Central. Un concejal de una comuna de la Región del Biobío, militante de la Unión Demócrata Independiente, señalaba en enero de 2011:

“Yo creo, que en la parte habitacional, el esfuerzo que se ha hecho debiera ser más rápido, con mucha mayor intensidad, ahí pudo haber habido lentitud, también hay que entender que esta es una situación tremendamente extendida, abarca a mucha gente, son miles de viviendas, por lo tanto, miles de papeles que hay que chequear, ver que todo corresponda, que nadie *se pase de listo*, digamos en el sentido, como se ha hecho últimamente. Como el proyecto Aurora de Chile que se ha discutido tanto, que es un proyecto que se mezclaron subsidios que se estaban consiguiendo por los programas regulares que tiene el

Ministerio de Vivienda y SERVIU, se mezcló con beneficio directo pos terremoto de los damnificados. Ahí hubo una situación irregular que ha puesto en el tapete público a la población Aurora de Chile, y particularmente, a la intendenta que no fue clara en las explicaciones que le dio a los habitantes de esta población y al país que lo ha conocido a través de los audios. Todo eso es un ejemplo de las dificultades que ha tenido la reconstrucción, produce situaciones reñidas en muchos aspectos con la ilegalidad, como ha sido planteado en el caso de Aurora de Chile". (Entrevista concejal, municipio Región del Biobío, enero del 2011)

### ***¿Controles rutinarios o controles ad-hoc?***

Contarios a la demanda por la aplicación rigurosa de las disposiciones legales y los procedimientos institucionales regulares, otros actores locales pertenecientes, por lo general, a comunas de menor tamaño y con menores recursos, demandan cierta excepcionalidad en los procedimientos para lograr gestionar la reconstrucción de manera oportuna y expedita. Un profesional de un municipio de la Región del Maule señalaba en Marzo del 2011:

"...te diría que este ha sido un proceso de reconstrucción que no ha sido bien entendido por los niveles centrales, porque desafortunadamente así es este país y la gente sólo puede reproducir cuando tiene la sensación en carne propia de lo que pasó. Entonces esta es una región y un municipio que retrocedió 20 años, en términos de infraestructura, etc., entonces eso no se ha entendido y ha llevado a una cosa que no se ha dimensionado y que son los procesos de inversión. Si tu no estableces excepcionalidades en los procesos de inversión pública, nos vamos a encontrar con procesos de inversión que van a tener que darse muchas vueltas para ser aprobados, entonces los costos de la reconstrucción, claro, que son altos, pero bueno, es un proceso de reconstrucción, no es lo mismos que construir una calle, sino que estamos hablando de muros de contención de valores exorbitantes. Entonces yo creo que ahí, nosotros deberíamos como país, ya no como comuna ni como región, haber tomado una decisión política, en el sentido de política pública, decir, esto ya no va a tener el pensamiento de los proceso de inversión tradicional. Aquí tenemos que crear un proceso de inversión distinta que no pase por ninguna parte, que justifique técnicamente, nadie está hablando de hacer una porquería, que tenga toda la normativa y las protecciones, pero que el tema del costo no sea tema, y yo creo que ha sido un tema". (Entrevista a profesional municipio, Región del Maule, marzo del 2011)

### ***La fuerza del interés privado***

A pesar de los cuestionamientos ya expuestos acerca del carácter formal del proceso (mayor o menor regulación) y del protagonismo de las instituciones públicas, algunos de los profesionales y funcionarios municipales entrevistados valoran en forma especial la participación del sector privado. Un profesional que se desempeña en el municipio de

Constitución, en la Región del Maule, rescata a modo de muestra, la participación de CELCO en el Plan de Reconstrucción Sustentable de la Comuna (PRES):

“Fundamentalmente el tema de reconstrucción partió con un aporte importante de la empresa privada, aquí la empresa Arauco fue la que inició, en primer lugar, los estudios para una reconstrucción de nuestra comuna. De hecho se generó una instancia legal que la integra el Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda, la Municipalidad y la empresa Arauco, esto se denomina el PRES. El PRES estuvo durante los primeros noventa días después del terremoto, elaborando un diseño de un plan de reconstrucción de nuestra comuna, contratando los especialistas más importante de Chile e internacionales, que diseñaran una nueva ciudad para nuestra comuna. (...) El Plan de Reconstrucción se llama PRES, que significa Plan de Reconstrucción Sustentable de Constitución. Fue el primer proyecto a nivel nacional post terremoto, en ese sentido, Constitución fue el pionero en echar a andar el tema del plan PRES o el Plan de Reconstrucción. Esto consiste, es un trabajo mancomunado entre el ministerio de vivienda, la municipalidad y CELCO. CELCO es quien también, de cierta forma y en un gran porcentaje, financia este proyecto que consiste en tratar de levantar la ciudad. Esto partió primero porque CELCO está acá inserto hace muchos años, creo que desde el año '78, entonces como vio la ciudad caída, decidió reunirse con el alcalde, donde hay una relación, un fiato más o menos importante, y con el Ministerio de Vivienda (...)”(Entrevista a profesional de un municipio, Región del Maule, marzo del 2011)

Sin embargo, sin negar la importancia para los Gobiernos Comunales de contar con grandes empresas que participen como donantes en la reconstrucción local, surge la pregunta acerca de los efectos político-institucionales de un diseño como este. Evidentemente, una primera cuestión controversial es la capacidad (y la voluntad) de institucionalizar y transparentar la participación de los actores empresariales en el proceso. La instancia pública diseñada para recaudar los grandes aportes privados para cubrir las necesidades generadas por el terremoto y tsunami del 27 de febrero, ha sido el Fondo Nacional de Reconstrucción creado por el Presidente Piñera el 25 de mayo de 2010. Hasta el mes de Febrero de 2012 el Fondo de Reconstrucción, utilizando la Ley de Donaciones que establecía un conjunto de beneficios tributarios para empresas donantes, había recaudado más de 100 millones de dólares.

Por su parte, como un canal paralelo al Fondo Nacional de Reconstrucción, la mayor expresión privada de la solidaridad empresarial, ha sido la red “Desafío Levantemos Chile”, organización que reúne a un número importante de grandes donantes corporativos, con el objetivo de financiar con recursos privados proyectos de alto impacto público.

Entre los principales proyectos financiados por las grandes empresas relacionados con la reconstrucción, se consignan los siguientes: reconstrucción del hospital y Universidad de Talca, reconstrucción patrimonial, viviendas y escuelas en Vichuquén, reconstrucción de caletas en la costa del Maule, reconstrucción patrimonial (casa de Prat) y establecimientos educacionales en la región del Maule y 35 proyectos contemplados en el Plan de

Reconstrucción Sustentable para Constitución (PRES). Cabe hacer mención que, atendiendo lo dispuesto por la Ley N°20.444 que crea el Fondo Nacional de Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario en su artículo 17, las instituciones o personas beneficiarias no podrán realizar ningún tipo de “contraprestación” en beneficio del donante o personas vinculadas “en el año inmediatamente posterior a aquél en que se efectúe la donación”. (Ley 20.444, Art. 17)

## **Conclusiones**

Se ha identificado, de acuerdo a la EPT que el mayor daño material y emocional resultante del terremoto y tsunami del 27 de febrero se produjo en los grupos más carenciados, lo que observado en perspectiva larga, podría contribuir a aumentar la conflictividad entre la población más afectada y las instituciones encargadas de generar respuestas. La preexistencia de una condición carenciada y vulnerable en las regiones y zonas más afectadas, se ha traducido no sólo en mayor daño emocional reflejado en la magnitud y distribución del estrés post-traumático, sino también, posiblemente, en la ruptura de lazos sociales tradicionales y en el proceso colectivo de construcción de una memoria inscrita en la experiencia del desastre.

Estas tendencias (a nivel micro) coexisten y se yuxtaponen en Chile con un malestar social extendido (a nivel macro) que trasciende la experiencia del desastre y que se vincula a las condiciones estructurales del modelo de desarrollo chileno y de su sistema político. En relación a los datos analizados referidos a la evolución del apoyo político del oficialismo y de la Concertación de Partidos por la Democracia desde el 27F, destaca la tendencia casi ininterrumpida a la caída en el apoyo del Presidente Piñera y su Gobierno en los años 2010 y 2011. Del mismo modo, la Concertación no ha conseguido, durante este período, mayor capitalización de los errores del Gobierno en su búsqueda de apoyos sociales.

Más allá de estas condiciones generales que constituyen el “telón de fondo” del proceso, aparecen situaciones políticas “meso” que intervienen directamente en el diseño y alcances de la reconstrucción nacional. Por ejemplo, la situación de virtual “empate” o “bloqueo” desde las Municipales del 2008, ha determinado en parte una propensión del Ejecutivo para prescindir de las instituciones de base territorial / local; para intervenir en forma directa desde el Gobierno Central o desde los Gobiernos Regionales. En ese contexto, se pueden leer las opiniones de los funcionarios municipales y concejales entrevistados en orden a definir la reconstrucción como un proceso “centralizado”. Del análisis de dichas entrevistas se puede sostener que el Plan de Reconstrucción Nacional, además de poseer un fuerte componente de centralismo, se apoya en la movilización del gran interés corporativo privado, constituyendo, de acuerdo a nuestra matriz analítica a un proceso del tipo “C+Priv”.

Si esto es así, existirían al menos tres líneas argumentativas para explicar este diseño. Inicialmente, el componente idiosincrático del liderazgo de Piñera lleva a pensar que soluciones centralizadas, personalistas y hasta cierto punto, informales, como en el caso “Punta Choros”, son más bien la norma que la excepción en su administración. Por otra

parte, la debilidad de las estructuras partidarias de la Coalición por el Cambio a nivel territorial, generan importantes dificultades en el control, el reclutamiento y la fidelización de sus bases electorales, fragilizando el piso de sustentación del Gobierno. En tercer lugar y tal como se ha señalado previamente, la estrecha diferencia de capital electoral entre las dos coaliciones a nivel de alcaldías, configura un escenario donde la implementación del proceso de reconstrucción desde los Gobiernos Regionales y la intervención social a través de delegados o encargados "territoriales" se transformó en la mejor decisión posible en el momento del desastre.

Bajo el supuesto de que la reconstrucción constituye un proceso centralizado y apoyado en la acción privada del gran empresariado (C+Priv); su implementación requiere necesariamente mayores niveles de transparencia e información sobre los aportes concretados. Considerando la incipiente legislación chilena en materia de transparencia y conflictos de interés, así como lo exiguo de las disposiciones de la Ley 20.444 que crea el Fondo de Reconstrucción en relación a usos indebidos de las donaciones, sería necesario un mayor esfuerzo del regulador para que la opinión pública disponga de información oficial sobre quiénes son los principales donantes, que montos están en juego y por sobre todo, quienes son los destinatarios de los recursos privados.

En consecuencia, la configuración del diseño del Plan de Reconstrucción podría, en el mediano y largo plazo, acarrear un conjunto de consecuencias institucionales de importancia. Resulta probable que las diferentes municipalidades obtengan una respuesta disímil de los grandes contribuyentes dependiendo de sus capacidades técnicas o de sus capacidades políticas para conseguir, por ejemplo, "donaciones para obras específicas". Si estas diferencias en las capacidades de los Gobiernos Locales se manifiestan en una mayor captura de donaciones se podría llegar a producir gran asimetría entre regiones y localidades como resultado del proceso de reconstrucción. Algo de esto ha aparecido en las entrevistas cuando algunos actores locales definen la reconstrucción como una "oportunidad" frente a quienes la entienden como una "regresión".

Del mismo modo, se visualizan dificultades en una reconstrucción tipo "C+Priv", cimentada en mecanismos de interacción y compromiso (¿corporativos?) entre Gobierno y grandes empresarios, en lo concerniente a la definición de los usos productivos en las zonas afectadas y al diseño de la reconstrucción patrimonial. En ambas dimensiones, un proceso centrado en los aportes privados puede dificultar un avance equitativo y sincrónico de la reconstrucción. Pero sin duda alguna, desde la perspectiva de la institucionalización del país, el aspecto más relevante a evaluar en los años siguientes consistirá en determinar el impacto de la participación de los donantes privados frente a las capacidades del regulador; todo ello en un momento histórico en el que se empieza a discutir nuevamente la matriz de desarrollo del país.

## Bibliografía

- ADIMARK Gfk (2012). Encuesta de Opinión Pública. Evaluación Gestión del Gobierno. Informe mensual. Enero.
- AUTH, José (1994). Elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993. En Revista Estudios públicos. nº 54.
- CAPLOW, Theodore (1974). Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las tríadas. Alianza. Madrid.
- CEPAL (2010). Recomendaciones para una estrategia de reconstrucción y recuperación del terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/4/41564/P41564.xml&xsl=/desastres/tpl/p10f.xsl&base=/desastres/tpl/top-bottom.xsl> (5 de marzo de 2012)
- DIARIO FINANCIERO (2012a). Grupos económicos y grandes empresas invirtieron US\$ 70 millones en reconstrucción. Edición del 27 de febrero de [http://www.df.cl/grupos-economicos-y-grandes-empresas-invirtieron-us-70-millones-en-reconstruccion/prontus\\_df/2012-02-26/210815.html](http://www.df.cl/grupos-economicos-y-grandes-empresas-invirtieron-us-70-millones-en-reconstruccion/prontus_df/2012-02-26/210815.html) (1 de marzo de 2012)
- \_\_\_\_\_ (2012b). Fondo Nacional de la Reconstrucción consiguió recaudar más de US\$ 100 millones desde su instauración [http://www.df.cl/fondo-nacional-de-la-reconstruccion-consiguio-recaudar-mas-de-us-100-millones-desde-su-instauracion/prontus\\_df/2012-02-26/210814.html](http://www.df.cl/fondo-nacional-de-la-reconstruccion-consiguio-recaudar-mas-de-us-100-millones-desde-su-instauracion/prontus_df/2012-02-26/210814.html) (1 de marzo de 2012)
- EFECTIVIDAD LEGISLATIVA DEL GOBIERNO (2010). Centro de Estudios y Análisis de Gestión Pública. Universidad Mayor. Disponible en: <http://www.umayor.cl/gestionpublica/indicadores.php> (12 de enero de 2012)
- FLISFISCH, Ángel (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática; sugerencias para la discusión. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 51, nº3. págs. 113 a 133.
- GIDDENS, Anthony; BAUMAN, Zigmund y otros (1996). Las consecuencias perversas de la modernidad. Anthropos. Barcelona.
- GIDDENS, Anthony (1996). Más allá de la izquierda y la derecha. Cátedra. Madrid.
- GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU) (2011). Plan de Reconstrucción, MINVU. "Chile Unido Reconstruye Mejor". 4º Edición enero. Disponible en: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20111122105648.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20111122105648.aspx) (3 de enero de 2012)
- GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (MIDEPLAN) y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2010). Encuesta Post Terremoto: principales resultados. Disponible en: [http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2011/Encuesta%20Post%20Terremoto\\_Minuta.pdf](http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2011/Encuesta%20Post%20Terremoto_Minuta.pdf) (16 de diciembre de 2011)
- GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR. Sitio Histórico Electoral. Elección Alcaldes 2008, disponible en: [http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2008\\_alca.htm](http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2008_alca.htm) (26 de enero de 2012)
- Elección Presidencial 2009, disponible en: [http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2009\\_pres.htm](http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2009_pres.htm) (Primera vuelta) (26 de enero de 2012)  
[http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2009\\_p2v.htm](http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index2009_p2v.htm) (Segunda vuelta) (26 de enero de 2012)

- LIPSET, Seymour Martin y ROKKAN, Stein (1990). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments". En MAIR, Peter (ed.) The West European Party System (Oxford: Oxford University Press), pp. 91-111.
- MORLINO, Leonardo (2009). Democracias y Democratizaciones. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Madrid.
- OLSON, Marcur (1992). La Lógica de la Acción Colectiva. Limusa. México.
- PARSONS, Wayne (2007). Políticas Públicas. Miño y Davila-FLACSO. México.
- PUJOL, Francesc (2010). Los beneficios del rescate de los 33 mineros irán a la marca Chile. Medios, Reputación e Intangibles. Universidad de Navarra. Disponible en: <http://www.emol.com/documentos/archivos/2010/10/19/2010101973444.doc> (5 de diciembre de 2011)
- RESNICK, Michael (1998). Elecciones. Gedisa. Barcelona.
- SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (1998). La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba. Buenos Aires.
- SCULLY, Timothy R. (1996). La Reconstrucción de la Política de Partidos en Chile. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy: La Construcción de Instituciones Democráticas. CIEPLAN. Santiago.
- SERVICIO SISMOLÓGICO DE CHILE. UNIVERSIDAD DE CHILE (2010). Informe técnico, terremoto Cauquenes 27 febrero, Santiago, 3 de abril 2010. Disponible en: [http://www.sismologia.cl/informes/INFORME\\_TECNICO.pdf](http://www.sismologia.cl/informes/INFORME_TECNICO.pdf) (7 de diciembre de 2011)
- RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia (editoras) (2001). Descentralización. Nudos críticos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)-Asesorías para el Desarrollo S.A. Santiago.
- ROSANVALLON, Pierre (2007). La Contrademocracia. La Política en la era de la desconfianza. Manantial. Buenos Aires.
- THE NEW YORK TIMES (2010). Chile Leader Enters Changed Political Landscape. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2010/03/11/world/americas/11chile.html?ref=sebastian\\_pinera](http://www.nytimes.com/2010/03/11/world/americas/11chile.html?ref=sebastian_pinera) (5 de diciembre de 2011)
- TSEBELIS, George (2006). Jugadores con Veto: Cómo funcionan las Instituciones Políticas. F.C.E. México.
- \_\_\_\_\_ (1998). La toma de decisiones en los sistemas de políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano: La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba. Buenos Aires.

Entrevistas a funcionarios, profesionales y concejales, Enero a febrero de 2011. Municipios de las regiones del Maule y Biobío

### **Región del Maule**

Comuna de Constitución  
Comuna de Licantén  
Comuna de Talca

### **Región del Biobío**

Comuna de Concepción  
Comuna de Talcahuano  
Comuna de Tome