

EFECTOS SOCIALES DEL TERREMOTO EN CHILE Y GESTIÓN POLÍTICA DE LA RECONSTRUCCIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2011)

*Social effects of the earthquake in Chile and political
management of the reconstruction during the government
of Sebastián Piñera (2010-2011)*

Marcelo MELLA POLANCO¹
Universidad de Santiago de Chile
Santiago, Chile
✉marcelo.mella@usach.cl

Vol. X, N° 16, 2012, 19-46
Fecha de recepción: 18 de marzo de 2012
Fecha de aceptación: 1 de mayo de 2012
Versión final: 3 de julio de 2012

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 tal desastre. Por cierto, este artículo no trata de dar cuenta de los aspectos técnicos y económicos vinculados al Plan Nacional de Reconstrucción; tampoco evalúa en forma exhaustiva la eficacia de los instrumentos específicos diseñados por el gobierno para distribuir recursos a la población afectada. Más bien trata de analizar a nivel de efectos sociopolíticos, el impacto subjetivo del evento y su implicancia en la construcción de

¹ Doctor en Estudios Americanos, IDEA-Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Ciencia Política, INAP-Universidad de Chile. Licenciado en Historia, Universidad Católica de Valparaíso.

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 a 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

The New York Times, en un artículo publicado en su edición del 10 de marzo de 2010, conjetura si la crisis social generada por el terremoto del 27-F, le permitirá al recién electo presidente Sebastián Piñera, modificar el panorama político vigente en Chile desde 1990². Particularmente, el reportaje analizaba si esta coyuntura sería la oportunidad para que la Coalición por el Cambio y la nueva Administración construyeran una ventaja estratégica frente a la Concertación de Partidos por

² *The New York Times*, 10 de marzo de 2010. http://www.nytimes.com/2010/03/11/world/americas/11chile.html?ref=sebastian_pinera

la Democracia, alianza que conservó el poder en Chile durante los últimos veinte años y que desde marzo de 2011 pasó a la oposición.

La candidatura de Sebastián Piñera alcanzó en la primera vuelta de la elección presidencial de diciembre de 2009 un 44,6%, frente a un 29,60% de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y finalmente obtuvo en el balotaje (enero de 2010) un frágil (aunque suficiente) 51,61% de apoyo electoral, frente a un 48,39% del candidato de la coalición de centro izquierda. A nivel de resultados parlamentarios la Coalición por el Cambio, encargada de darle soporte político al nuevo gobierno, no alcanzaría los resultados necesarios para tener el control a priori de la agenda legislativa. En la Cámara de Diputados, la Coalición por el Cambio alcanzó un 43,45% de los votos, eligiendo 58 de los 120 escaños. En el Senado, después de verificada la elección de las regiones impares, la correlación de la Cámara Alta mostró que la Coalición oficialista consiguió solo 16 de los 38 escaños. A todo lo anterior, se deben agregar las históricas “diferencias” dentro de los partidos de la derecha, situación que hace difícil la construcción de un “escudo legislativo” para blindar al gobierno de los ataques opositores. Bajo estos resultados que entregaban un respaldo legislativo frágil para el nuevo gobierno, tuvo que asumir Piñera el 11 de marzo en Valparaíso³.

Sin embargo, en las pocas semanas que separaron la segunda vuelta y el 11 de marzo, el país fue afectado por el desastre. En la madrugada del 27 de febrero, a las 3:34 a.m., hora local de Chile, se produjo un terremoto de magnitud 8,8 (Mw) originado por un violento desplazamiento de la Placa de Nazca bajo la Placa Sudamericana. Este movimiento cubrió una superficie aproximada de 450 km de longitud en dirección N-S y unos 150 km de ancho en dirección E-O. Siguiendo lo señalado por el Servicio Sismológico de Chile en el Informe Técnico de mayo de 2010, dicho desplazamiento de la placa de Nazca comprendió una extensión que iba desde la península de Arauco hasta el norte de la ciudad de Pichilemu.

De acuerdo a información generada por *International Disaster Database* de la Universidad Católica de Lovaina, el terremoto de febrero de 2010 y su posterior maremoto, fue el séptimo desastre en importancia en el país para el período 1900 a 2010, considerando la cantidad de víctimas (525 muertos)⁴. Sin embargo, el impacto del 27-F queda mejor reflejado si se considera la cantidad de personas afectadas (2.671.556 habitantes) y la magnitud del daño económico (US\$ 30.000 millones)⁵. Asimismo y en base a datos entregados por la agencia aseguradora *SWISS RE*, este evento ha sido hasta la fecha el cataclismo con mayores costos para la industria del seguro a nivel mundial⁶.

³ Los resultados de las elecciones se encuentran disponibles en el sitio web del Ministerio del Interior de Chile: <http://www.elecciones.gov.cl/>

⁴ Los eventos en Chile con mayor cantidad de muertos son la inundación de julio de 1965 (600 muertos), los terremotos de 1960 (570 muertos), 1922 (1.000 muertos), 1960 (6.000 muertos), 1906 (20.000 muertos) y 1939 (30.000 muertos). <http://www.emdat.be/>. International Disaster Database. Created on: Nov-18-2010. Université Catholique de Louvain-Brussels-Belgium.

⁵ <http://www.emdat.be/>

⁶ <http://www.americaeconomica.com/index.php?noticia=5140&name=MERCADOS%20Y%20FINANZAS>

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.

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, ni evaluar en forma exhaustiva la eficacia de los instrumentos específicos diseñados por el Gobierno para distribuir recursos a la población afectada. Más bien 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 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.

La estructura del análisis de este texto parte por describir los efectos del daño material y emocional producido por el terremoto y tsunami, utilizando para ello información contenida en la Encuesta Post-Terremoto (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 (PR). 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. 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.

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 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 Bernardo 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, 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	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
Bío Bío	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	4,8
Total seis regiones	12	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 estrés postraumático en sujetos que han sufrido algún evento estresante” (EPT, 2010: 10). Dicha escala 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. La siguiente tabla 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 postraumático. 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	12

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%.

Además, si se considera el carácter longitudinal de la EPT, se podrá apreciar que el porcentaje de población ocupada a nivel regional decrece de manera significativa en las regiones del Biobío (-5,7%) y O’Higgins (-10,2%), quedando Maule y el resto de las regiones afectadas cerca de la tasa a nivel país (-1,5%). Una excepción la constituye la región de la Araucanía, donde el número de ocupados entre la encuesta de 2009 y la de 2010 varió positivamente en un 8,2%.

TABLA 3. NÚMERO DE OCUPADOS. TASA DE CRECIMIENTO
 ENTRE ENCUESTAS 2010 Y 2009 (PORCENTAJE)

Región	Nivel de Calificación			
	Baja	Mediana	Alta	Todos
Valparaíso	2,6	-0,4	1,4	-0,5
Libertador B. O'Higgins	-12,2	-9,8	-8,0	-10,2
Maule	-4,2	-1,4	3,9	-1,5
Bíobío	5,8	-4,2	-8,3	-5,7
Araucanía	8,9	10,5	3,5	8,2
Metropolitana	-1,1	-1,2	0,6	-0,6
Otras regiones	1,1	-0,7	-4,1	-1,5
País	-2,2	-1,2	-1,2	-1,5

Fuente: Encuesta Post-Terremoto, 2010

Cambios en los recursos de los actores estratégicos

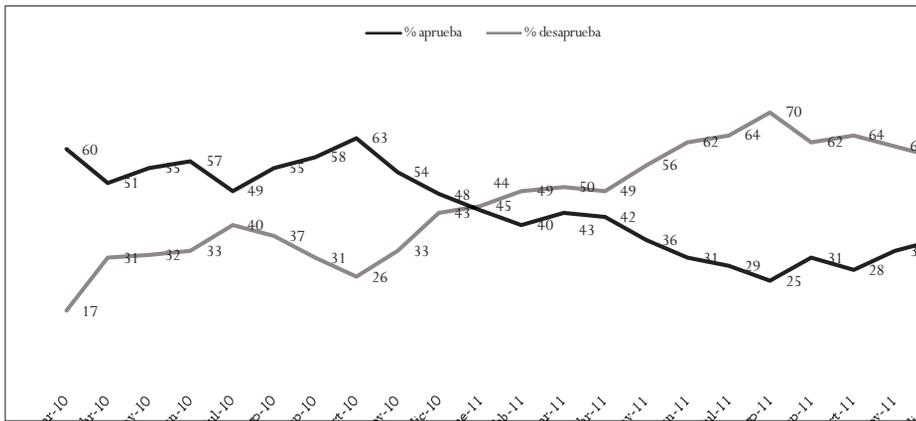
El gobierno de Sebastián Piñera asumió la conducción del Ejecutivo, en marzo de 2010, después de cuatro gobiernos que —en lo general se podría coincidir— mantuvieron cierto nivel de gobernabilidad en el país, que hizo posible culminar la transición desde el autoritarismo de Pinochet en un clima de estabilidad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

Los datos de la encuesta 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 diciembre de 2010 a menos de un 50% en su adhesión. En mayo de 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 “máquina” 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 de 2009. (Nivel de ingreso C3, D y E; electorado de Santiago y crecientemente durante el 2011 los jóvenes de 18 a 35 años).

GRÁFICO 1. INDEPENDIENTE DE SU POSICIÓN POLÍTICA, ¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO EL GOBIERNO ESTÁ DESARROLLANDO SU LABOR?



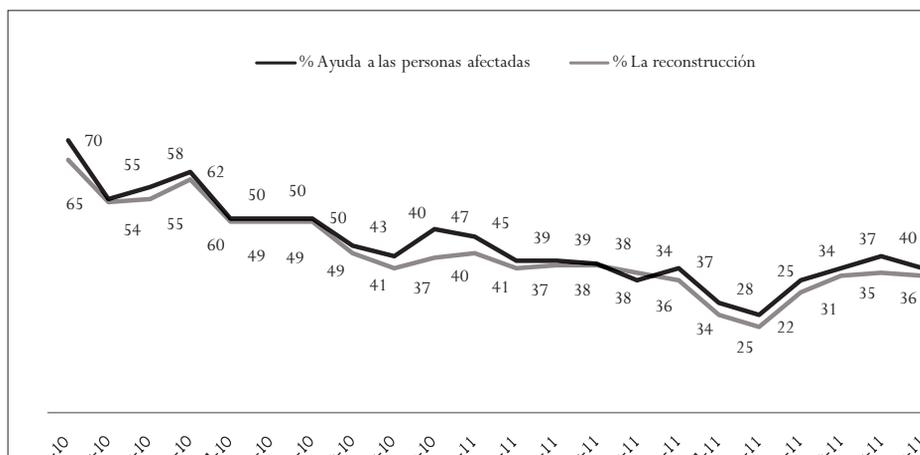
Fuente: Encuesta ADIMARK, enero 2012

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 por el Cambio tiene mayor aprobación que la Concertación (29% v/s 20%) en 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, con hechos como el proyecto de construcción de la Central Hidroaysén, el precio del gas en Punta Arenas, la huelga de hambre de los presos mapuches y la escalada de enfrentamientos en las provincias de Arauco-Malleco, las condiciones de vida en la Región de Aysén y, durante la mayor parte del año, la prolongación de las manifestaciones estudiantiles, demostró la impericia del gobierno de Piñera 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 de 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 asunto de la reconstrucción se convertirá, necesariamente, en parte del repertorio contencioso en el campo electoral futuro.

GRÁFICO 2. ¿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°. 2, 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 38% en enero de 2012. En el momento en que las protestas

estudiantiles de 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. 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 consideran 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 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 de 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 del subsecretario 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 N° 4 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 4. VOTACIÓN ALCALDES 2008. REGIONES; O'HIGGINS, MAULEY 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 de 2009 y ganar el gobierno, esta misma correlación a nivel subnacional en momentos posteriores representó una delicada base de apoyo territorial.

Respuesta institucional

La dimensión conceptual

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)

Otra consideración necesaria para caracterizar la reconstrucción impulsada por el gobierno de Piñera, se refiere a los grados de centralización o descentralización del proceso. 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 autores señalan que, no obstante tener una incidencia inmediata en el campo administrativo, en lo esencial en este proceso el traspaso de “atribuciones y responsabilidades” es de carácter político, dado que se traduce finalmente en nuevos patrones para la distribución de poder.

Raczynski y Serrano en todo caso, previenen que la transferencia de poder a la que se refiere la descentralización requiere que las estructuras receptoras de dicha transferencia sean autónomas y legitimadas por mecanismos democráticos: “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” (Raczynski 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 de que los casos concretos se localizan en algún punto intermedio de las alternativas polares representadas en el gráfico 3.

GRÁFICO 3. ÉNFASIS POSIBLES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN

		Centralizado	
	C+Priv	C+Púb	
Privado	D+Priv	D+Púb	Público
		Descentralizado	

Fuente: Elaboración propia

Para la evaluación de estos aspectos, resulta útil diferenciar dos momentos para la gestión política con tiempos y metas también distintas, a saber: las tareas propias de la situación de emergencia derivada del terremoto y posterior tsunami y la reconstrucción propiamente. La respuesta a la situación de emergencia supone, en primer término, habilitar las condiciones mínimas de infraestructura para recuperar normalidad y afrontar el invierno posterior al terremoto, especialmente, en el tema de la vivienda. La reconstrucción por su parte, significa el desafío de diseñar e implementar mecanismos para recuperar la edificación dañada por el terremoto y tsunami en cada una de las zonas afectadas.

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, p. 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, donde 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, p. 9)

En el MINVU el Programa de Reconstrucción se organiza en tres grandes ejes: 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, p. 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, p. 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 de 2010, como fue el caso de la Comisión para la Reconstrucción del Borde Costero de la Región de Biobío (CRBC), encabezada 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 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 llamó 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 sacó cosas para alimentarse. La gente

que saqueó y robó otras cosas es 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. Como 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, que trajo orden, seguridad, 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. Vivía en las calles y decía: “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 hubo sirenas, no hubo nada; solo 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. 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. Dios ama al pueblo de Chile desde ese punto de vista. (Entrevista a 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 tabla N° 5 que sigue 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 fueron entregadas por los propios “Comités de Emergencia Regionales” y por “Un techo para Chile”.

Solo 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 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 5. 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
Libertador B. O'Higgins	3.508	5.776	420	1.364	3.158	556	14.782
Maule	70494	8.029	730	2.977	0	1.440	20.670
Bío Bío	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
Total zonas afectadas	31.468	22.256	1.954	6.874	5.473	2.464	70.489

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 de la Secretaría Comunal de Planificación de la Región de Biobío recuerda:

Primero, post-terremoto, comenzaron a llegar camiones con ayuda, llegó tanta ayuda que no supimos cómo recibir los recursos; llegó ropa, alimentos, agua. Entonces todos cambiamos de funciones y nos transformamos en otras funciones; varios meses estuvimos trabajando. Aquí en SECLAC 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 había que dotar esas mediaguas de agua, luz, alcantarillado. Ni siquiera tienen un baño cada uno, sino que comparten un módulo; tocaba 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. Fue mucho trabajo. Luego comenzaron con el tema de las sedes: instalar sedes para reconstruir ayuda social, del Hogar de Cristo, de Italia, de cualquier persona que llegaba con su ayu-

da. 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 qué si se va a construir un parque, un bosque, en el largo plazo. (Entrevista a funcionario municipal, 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 llegó 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 SECLAN de Curicó un día se presentó conmigo y me dijo: “Yo llevo un mes acampando en Dichato, y estamos tratando de ayudar a la gente”. Yo no tengo muy claro qué 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 a funcionario municipal, 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 SECLAN 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 a funcionario municipal, 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 estas: 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 *bypass* 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 afectadas⁷.

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

⁷ Otro Concejal de la Región del Biobío declara en febrero de 2011 respecto del cambio de los usos productivos de las comunas: “Eso es uno de los grandes problemas del país: el problema de la innovación. Ese es un problema que está relacionado a la búsqueda de conocimiento, o sea, la universidad tiene en mi opinión tres fines principales: la búsqueda de conocimiento, es decir, la investigación, la transmisión del conocimiento, que es fundamentalmente la docencia, hacer útil el conocimiento que es la asistencia técnica; esas son las tres funciones que, relacionada con el conocimiento, tiene. Desde ese punto de vista nosotros tenemos en Concepción una gran infraestructura universitaria, muy fuerte, muy potente, pero la investigación o la creación de conocimiento nuevo, tanto el conocimiento puro como el conocimiento aplicado que va a la tecnología, requiere recurso, y este problema de los recursos es de nivel nacional, lo que se destina a la investigación, a la innovación del país es ínfimo, de manera que entonces, tú me dices ‘qué va pasar con esto, cómo va a reemplazar’. No, aquí lo que hemos hecho es tratar de poner en pie la infraestructura productiva, nuevos establecimientos industriales que incorporen nueva tecnología; se ha hecho mucho pero no es suficiente”. (Entrevista a Concejal, Región del Biobío, febrero de 2011).

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 (...).

Claro los ricos pueden movilizarse en avión y bastante cómodo es para los ricos. Pero la gente tiene que movilizarse en bus; tenemos terminales colapsados, terminales absolutamente colapsados.

Hay un proyecto dentro de las obras de reconstrucción municipal, para ampliar la calle, para ampliar el Terminal. Claro está el proyecto, falta la plata; hay que hacer una modificación del plan regulador. Yo fui uno de los primeros que hablé sobre el tema del colapso, colapso para acceder, colapso de la gente que no cabe dentro de las instalaciones de emergencia, colapso por los que roban, colapso de los buses que no pueden salir o entrar; es un desastre. Y todo eso porque estamos a 500 kilómetros, entre otras cosas. (Entrevista a Concejal de 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 acerca de la 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 allanar el camino a las necesidades locales, porque cuando se producen las emergencias, las necesidades locales son tan múltiples —desde muy 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 de 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 ellos 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 tú 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 se decidió. (Entrevista a profesional de Municipalidad, Región del Biobío, febrero de 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”, como se ha hecho últimamente. Como el proyecto Aurora de Chile que se ha discutido tanto, que es un proyecto donde se mezclaron subsidios que se estaban consiguiendo por los programas regulares que tiene el Ministerio de Vivienda y SERVIU, 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 Intendente, 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 a Concejal de municipio, Región del Biobío, enero de 2011)

El mismo Concejal UDI citado, se refiere a la licitación para contratar una empresa constructora encargada de la demolición del edificio Alto Río en Concepción como un hecho, que por sus anomalías, daña la confianza de la opinión pública regional sobre la actuación de las instituciones públicas:

¿Cuáles han sido las grandes dificultades que hemos tenido? Hay edificios que están bloqueando arterias principales de desarrollo y que no se han demolido, no se han corregido, no se han reparado. Nosotros decimos que si este edificio que está en Avenida O’Higgins, hubiese estado en Santiago, te aseguro que los

sacan a los quince días. Este edificio va a cumplir diez meses, doce meses ya se cumplen el 27, y ahí ustedes lo pueden ver como bandera flameando al sol. Eso demuestra el reclamo de la ciudad, el reclamo de la lentitud con que se hacen las cosas. La gente habla de la falta de preocupación del gobierno central para resolver estos problemas que afectan a la conectividad y que afectan la vida. Y no son pocos edificios: ese es uno; hay varios edificios, hay ocho edificios. De manera que el reclamo aquí es que esta demolición de los edificios la hace el gobierno, y el gobierno finalmente no la hace, se posterga, ahí está. Se llama a licitación, y se entrega por ejemplo la demolición del edificio Alto Río a una empresa que ha construido muchos edificios aquí y se le cayeron varios de ellos. Entonces, ¡cómo! A los mismos que construyeron se les paga para que reconstruyan, destruyan lo que construyeron. Esa licitación se echa para atrás, se declara inadecuada y se hace una nueva. ¿Por qué se rechaza eso? Porque la gente dice: “¿Cómo es posible? Los mismos que lo hicieron mal le dan plata ahora para que sigan ganando plata”. Entonces eso irrita a la población. (Entrevista a Concejal de municipio, Región del Biobío, enero de 2011)

¿Controles rutinarios o controles Ad-Hoc?

Contrarios 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 de 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 solo 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 excepciones 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 procesos 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 de municipio, Región del Maule, marzo de 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 la Celulosa Arauco y Constitución (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. Eén ese sentido, Constitución fue el pionero en echar a andar el tema del plan PRES o el Plan de Reconstrucción. Este es un trabajo mancomunado entre el Ministerio de Vivienda, la municipalidad y CELCO. CELCO es quien también, de cierta forma y en 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 municipio, Región del Maule, marzo de 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. En la edición del lunes 27 de febrero de 2012, *Diario Financiero* informaba que grandes empresas chilenas y grupos económicos habían invertido alrededor de 70 millones de dólares en el proceso de reconstrucción. Entre las empresas que realizan los mayores aportes se cuentan: Arauco –propiedad de la familia Angelini–, Antofagasta Minerals –empresa de la familia Luksic– y

las empresas de Alvaro Saieh; además de las gigantes mineras BHP Billiton, Barrick y Anglo American (DF, 27 de febrero de 2012). 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. Según los datos de DF, del total de los aportes acumulados hasta la fecha, un 51% fue realizado por tres empresas: Anglo American (26,9% del total), el Grupo Enersis (19,46% del total) y la Cámara Chilena de la Construcción (4,9% del total).

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 con aportes del grupo Saieh; reconstrucción patrimonial, viviendas y escuelas en Vichuquén con aportes de Barrick; reconstrucción de caletas en la costa del Maule con aportes de Antofagasta Minerals (Familia Luksic); reconstrucción patrimonial (casa de Prat) y establecimientos educacionales en la región del Maule con aportes de BHP Billiton y 35 proyectos contemplados en el Plan de Reconstrucción Sustentable para Constitución (PRES), con fondos de Arauco por un monto aproximado de 70 millones de dólares. Cabe hacer mención que, atendiendo a 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 N° 20.444, Art. 17)

Conclusiones

Dado que la finalización de este artículo ocurre al cumplirse el segundo año del gobierno del presidente Sebastián Piñera, no cabe sino considerar estas conclusiones como afirmaciones de validez provisoria, debiendo ser necesariamente contrastadas en el período restante de la actual administración. Sin perjuicio de lo anterior, el presente estudio ha hecho posible caracterizar aspectos claves del diseño y la implementación del Plan Nacional de Reconstrucción, como también proyectar tendencias aún generales, surgidas del procesamiento de la experiencia colectiva en las localidades más afectadas y de los propios énfasis del proceso impulsado por el Ejecutivo.

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 brecha 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 solo 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 a 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 27-F, destaca la tendencia casi ininterrumpida a la caída en el apoyo del presidente Piñera y su gobierno en los años 2010 y 2011. El aumento incidental de su adhesión en los inicios del segundo semestre de 2010, vinculado al rescate de los 33 mineros, apenas consigue —episódicamente— interrumpir la baja en su apoyo y el aumento de su rechazo social. Por cierto, el retroceso de la adhesión a Piñera en sus dos primeros años, no guarda relación directa con los aciertos o desaciertos en el proceso de reconstrucción. Estas evoluciones parecen explicarse, mas bien, por el cambio de la coalición de gobierno (diferencias ideológicas, liderazgos y estilos de gestión política), así como por la impericia e incapacidad del Ejecutivo para resolver los procesos de activación de diversos actores de la sociedad civil portadores de lógicas reivindicativas. La inclinación de Piñera a enfrentar los conflictos en la perspectiva de derrotar a los actores sociales, podría favorecer el aumento de la desconfianza y el rechazo sobre el gobierno, dificultando una gestión política de los nuevos conflictos en perspectiva cooperativa.

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 de 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, 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, reclutamiento y 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, qué montos están en juego y por sobre todo, quiénes son los destinatarios de los recursos privados. Esto reviste un importancia capital, máxime si se considera que algunas de estas empresas tienen severos problemas de imagen por los impactos de algunos de sus proyectos más relevantes o podrían tener intereses estratégicos en juego, precisamente en las regiones donde han concentrado sus aportes.

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. N° 54.
- CAPLOW, Theodore (1974). *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las triadas*. 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 (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 (1 de marzo de 2012)
- EFFECTIVIDAD LEGISLATIVA DEL GOBIERNO (2010). Centro de Estudios y Análisis de Gestión Pública. Universidad Mayor. Disponible en: <http://www.umayor.cl/gestion-publica/indicadores.php> (12 de enero de 2012)
- FLISFISCH, Ángel (1989). “Gobernabilidad y consolidación democrática; sugerencias para la discusión”. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 51, N°3. 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”. 4ª Edición enero. Disponible en: 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 (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 (26 de enero de 2012). Elección Presidencial 2009, disponible en: 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 (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 (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 (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

Municipios de las regiones del Maule y Biobío
Enero a febrero de 2011

Región del Maule

Comuna de Constitución
Comuna de Licantén
Comuna de Talca

Región del Biobío

Comuna de Concepción
Comuna de Talcahuano
Comuna de Tome