

EL EJERCICIO DE LA COMPARACIÓN SOCIOHISTÓRICA PARA LA COMPRENSIÓN DE PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN TRAS DESASTRES SOCIO NATURALES (1939-2010)

The exercise of the socio-historical comparison for the understanding of reconstruction processes after socio-natural disasters (1939-2010)

Paulina Vergara Saavedra¹

Recibido: 5 de octubre de 2021
Aceptado: 8 de noviembre de 2021

Resumen

Este artículo moviliza como estrategia metodológica los planteamientos de la sociohistoria y el método comparativo, y los complementa con evidencia empírica emanada de la etnografía política y grupos focales de las zonas de Arauco y Constitución, luego del terremoto y maremoto de 2010 en Chile. El presente trabajo se pregunta sobre las relaciones entre el marco político y las respuestas ante desastres sicionaturales en distintos momentos de la historia chilena, principalmente durante el “Estado de Compromiso” (1939-1973), el período de dictadura (1973-1990) y la postdictadura. Finaliza analizando el movimiento por la reconstrucción (2010-2014), como consecuencia de un camino trazado por las acciones públicas emprendidas ante eventos sicionaturales anteriores.

Los resultados muestran puntos de coincidencia entre las acciones públicas ante desastres, pese a tratarse de diferentes gobiernos y momentos históricos: la relevancia de la tecnocracia y la ausencia de participación ciudadana, además de la contestación de comunidades pese a encontrarse en la posición de víctimas. El estudio concluye que las movilizaciones de comunidades afectadas responden a lógicas que comprenden de manera distinta los procesos de reconstrucción. Así, dichos procesos se constituyen como una arena política donde, salvo las propias comunidades damnificadas, una multiplicidad de actores puede decidir sobre las posibles soluciones.

¹ Doctora en Ciencias Humanas Políticas y del Territorio, mención Sociología. Académica del Departamento de Política y Gobierno - UAH y de INAP - U. de Chile. Investigadora CITRID U. de Chile y Laboratorio PACTE UMR 5194 (Francia). Correo: pvergaras@u.uchile.cl

Palabras clave

Reconstrucción, desastre socionatural, sociohistoria, políticas públicas, método comparativo.

Abstract

This paper mobilizes as a methodological strategy the approaches of sociohistory and the comparative method and complements them with empirical evidence emanating from political ethnography and focus groups of the areas of Arauco and Constitución, after the earthquake and tsunami 27-F 2010 in Chile. This paper asks about the relationships between the political framework and responses to socio-natural disasters at different times in Chilean history, mainly the "State of Compromise" (1939-1973), the period of dictatorship (1973-1990), and the post-dictatorship. It ends, analyzing the movement for reconstruction 2010-2014 as a consequence of a path traced by the public actions undertaken in the face of previous socio-natural events. The results show points of coincidence between public actions in the event of disasters despite dealing with different governments and historical moments: the relevance of technocracy, the problem of the participation, and the response of communities despite being in the position of victims. The study concludes that the mobilizations of affected communities respond to logics that understand reconstruction processes in a different way, and then these processes are constituted as a political arena where a multiplicity of actors can decide on possible solutions except for the affected communities themselves.

Keywords

Reconstruction, socionatural disaster, sociohistory, public policy, comparative method.

Cómo citar

Vergara. P. (2021). El ejercicio de la comparación sociohistórica para la comprensión de procesos de reconstrucción tras desastres socio naturales (1939-2010). *Intervención*, 11(2), 117-133.

1. Introducción

El contexto internacional de crisis, dado por el desastre sociosanitario que trajo consigo la pandemia por COVID-19 además de la creciente preocupación por el cambio climático, ha significado diversos debates sobre el rol del Estado, las políticas públicas e intervenciones frente a estos eventos. Tanto durante la emergencia de cualquier evento catastrófico como en el proceso de recuperación o reconstrucción, es en el Estado donde recae la responsabilidad principal. Como subrayan Revet y Langumier (2013), las catástrofes constituyen un momento singular donde las poblaciones expuestas se encuentran en estrecho vínculo con los poderes públicos y la ayuda humanitaria. En ese sentido, según Cabane y Revet (2015), es importante realizar este ejercicio de análisis sobre los desastres socionaturales y, en particular, en torno al cómo operan en la sociedad. Para estas autoras, las ciencias sociales juegan un papel fundamental no solo en la comprensión de los desastres. A su parecer, están

llamadas a apoyar, analizar y mejorar las capacidades de adaptación y resiliencia de las comunidades locales afectadas.

Este artículo moviliza como estrategia metodológica los planteamientos de la sociohistoria, ya que se pregunta sobre las relaciones entre el marco político y la forma de respuesta a los desastres. Para esto, compara y analiza los juegos de actores, las acciones públicas promovidas por los equipos tecnocráticos y las políticas de reconstrucción en Chile, desde el llamado “Estado de Compromiso” (1939-1973) hasta el proceso de reconstrucción post-terremoto y maremoto en 2010.

Como señala Pasquali (2018), la sociohistoria se caracteriza por un tipo de historia que intenta reunir la herencia de los *Annales* franceses y de la microhistoria italiana, si bien con un estilo más conceptual. Este enfoque usa nociones tomadas de algunas obras sociológicas, pues se trata de un modo de investigación que mezcla archivos, entrevistas, observaciones directas y a veces estadísticas, para estudiar fenómenos antiguos, pero siempre vinculados con el periodo actual. Específicamente, estos fenómenos son analizados como procesos de construcción social: remitirse a una mirada reflexiva sobre la génesis de las categorías y las prácticas sociales, oficiales o informales, que circulan en los debates públicos y en la vida cotidiana. En complemento con lo anterior, para Piovani y Krawczyk (2017), los estudios comparativos ocupan un lugar destacado en las ciencias sociales, no solo porque a partir de ellos es posible subrayar el valor de las descripciones, explicaciones o interpretaciones de la realidad. Asimismo, se han erigido como un insumo tanto para el diagnóstico de problemas sociales como para el diseño de políticas públicas.

La investigación parte de la base de que los desastres son fenómenos siconaturales y sus impactos se relacionan directamente con el nivel de vulnerabilidad social que existe en los territorios y las comunidades presentes allí. Aun cuando el origen natural es una condición para que se produzca un desastre (huracán, terremoto, erupciones, etc.), tal como explica la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina desde los años 90 y más particularmente Lavell (1993), estos fenómenos se desarrollan en un territorio con características específicas. En efecto, ocurren en el marco de una estructura social vulnerable donde las desigualdades operan de tal modo que algunos grupos de personas se ven más afectados que otros. En palabras del autor, influyen en la realización y definición del desastre y sus impactos: la ubicación y formas de construcción de viviendas, unidades productivas e infraestructura; la relación que se establece entre la humanidad y su medio físico-natural; los niveles de pobreza; los niveles de organización social, política e institucional existente; las actitudes culturales e ideológicas, entre otras.

De acuerdo con Tonon (2011), uno de los aportes del método comparativo para los estudios cualitativos en ciencias sociales es que no es una simple comparación. No solo permite describir

similitudes y disimilitudes, también trabaja con el presente siguiendo un despliegue horizontal, basándose en el criterio de homogeneidad para comparar objetos que pertenecen al mismo género.

El caso de Chile es interesante porque, dada su geografía, está expuesto regularmente a terremotos y tsunamis, y otros eventos catastróficos (UNISDR, 2015). Por otro lado, se trata de un país donde el neoliberalismo se ha establecido profundamente, más allá de la economía, modificando no solo las lógicas y dinámicas de la acción pública, también la sociedad (Gárate, 2012; Araujo & Martucelli, 2013; Gaudichaud, 2014). Este enfoque neoliberal, por cierto, ha servido para desarrollar una forma de gobernanza de desastres.

Complementando lo anterior, Chile ha sido considerado como un ejemplo en términos de políticas públicas (BM, 2016) o de política económica (OCDE, 2010), pero donde las desigualdades se evidencian de forma profunda en cuanto a ingresos, género, acceso a la vivienda, entre otros (PNUD, 2017). A nivel territorial, presentan desigualdades inter e intrarregionalmente (Mieres, 2020). Pese a ello, los desastres sicionaturales son momentos donde se requiere una notable intervención pública (salvar vidas, reconstruir, recuperar la economía, etc.) y una solidaridad particular y muy distinta a las lógicas de mercado. En ese sentido, los desastres resultan un importante desafío, sobre todo para un país donde el mercado es el mecanismo de mediación de todos los servicios.

En este contexto, las víctimas se convierten en beneficiarias pasivas, mientras que los actores privados pueden acceder y participar en el proceso de toma de decisiones de la acción pública. Las acciones realizadas en el marco de las Alianzas Público-Privadas (APP) no necesariamente satisfacen las necesidades y las expectativas de las víctimas de desastres. Esto se traduce en una ruptura social y política, ya que las víctimas se convierten en sujetos de resistencia.

2. Metodología y trabajo de campo

A lo largo de este trabajo, se propuso estudiar estos fenómenos con un enfoque sociohistórico, complementando con etnografía y donde el método comparativo fue un eje transversal. Específicamente, se utilizará el trabajo etnográfico realizado entre 2011 a 2013 en las localidades de Arauco (VIII región) y Constitución (VII región). Asimismo, se utilizarán evidencias obtenidas de 2 entrevistas semi-estructuradas a lideresas comunitarias de dichas localidades y 2 grupos focales de las mismas localidades. El hecho de utilizar diferentes técnicas apunta a comprender las múltiples dimensiones de las acciones públicas, las dinámicas y la gestión de desastres en diferentes niveles. Como subraya Pasquali (2018), una articulación entre etnografía y sociohistoria muchas veces permite analizar los efectos actuales de un fenómeno bastante antiguo. En este sentido, 3 elementos parecieron claves para entender las intervenciones durante la gestión de desastres chilenas:

- A) el papel de los tecnócratas y las instituciones;
- B) el enfoque de los gobiernos sobre el tema de la reconstrucción, particularmente a través de la política de vivienda;
- C) la función de las víctimas del desastre.

Estas decisiones se sustentan en la experiencia exploratoria previa a la definición del diseño antes mencionado y en la evidencia existente en la literatura principalmente sobre política pública y tecnocracia (Silva, 2010; Olavarría, 2015; Araya, 2016). Asimismo, de la observación de los desacuerdos en las comunidades damnificadas tras terremoto y maremoto de 2010 (en adelante, 27-F), además de los balances oficiales de gobierno y sus equipos.

Sobre qué períodos estudiar y comparar entre todos los desastres sicionaturales que se han producido en la larga trayectoria chilena, se determinó comenzar a partir del terremoto de 1939, cuando el llamado “Estado de Compromiso” se encontraba ya apuntalado por instituciones y políticas públicas para la reconstrucción. De esta manera, se realizó un levantamiento de los sismos que implicaron acciones públicas de gran envergadura, en tres tiempos políticos: el Estado de Compromiso (1939-1973) previo a las estructuras neoliberales, la Dictadura Cívico-Militar (1973-1990) que instaura el neoliberalismo, y postdictadura (1990-2010). Durante el período de la Concertación (1990-2010), no se produjeron sismos de la envergadura del 2010 (ubicado en el sexto lugar en los registros mundiales). Por esta razón, se consideraron además otros desastres localizados. Como sostienen Gaillard *et al.* (2014), muchas veces los desastres de nivel territorial acotado evidencian problemas estructurales mayores en términos sociales.

Como señala Pasquali sobre la complementariedad de la etnografía con la sociohistoria:

No se trata en este caso de describir un contexto o analizar el tiempo como una serie dinámica de microprocesos, sino, más bien, de usar la sociohistoria de manera separada o paralela a la etnografía para analizar otros aspectos del objeto de investigación, sin relación directa con él, y que (ya) no se pueden observar mediante el trabajo de campo. Esto hace posible aclarar el carácter “reciente” o “antiguo” de un problema o de una situación, sin profundizar en las raíces históricas de las variaciones y de las constancias entre dos contextos. Aquí el pasado sirve para subrayar la radical novedad de un fenómeno o, al contrario, poner en relieve sus avatares sucesivos (2018:45).

Por su parte, como subrayan Avanza *et al.* (2016) a propósito del trabajo de la etnografía política, la mayoría de las veces se trata de comprender los fenómenos antes mencionados analizándolos "desde abajo", "a nivel de prácticas" y en sus dimensiones concretas. Siguiendo estas premisas, se identificaron localidades costeras como las más críticas, ya que sufrieron daños por terremotos y

tsunamis. La presencia del grupo Arauco-Celco (grupo económico de explotación forestal y celulosa, pesca industrial, etc.) en estos territorios fue un segundo criterio para la delimitación de localidades, pues este grupo influyó fuertemente y financió el proceso de reconstrucción bajo la modalidad APP.

Entre las dificultades encontradas en la investigación, se identifica el hecho de que en cada evento las víctimas siempre aparecen en documentos oficiales, como en la literatura, de manera muy general, así como las intervenciones internacionales. En cambio, las acciones que realiza el Estado están descritas con mucha precisión. Para la respuesta a desastres, se recurrió a la prensa, a tesis de maestría, sitios de memorias de desastres en línea y archivos históricos de movimientos sociales. De este conjunto, lo más crítico fue la revisión de archivos de los terremotos de 1971 y 1985: puesto que los documentos oficiales eran casi inexistentes, los estudios sobre el tema también. A propósito de la complementariedad de la etnografía y la sociohistoria para los estudios en ciencias sociales, Pasquali nos recuerda que los archivos “son silenciosos sobre realidades que también son tabúes en las entrevistas; en este caso, no tenemos una solución para obtener resultados hasta que la gente quiera hablar” (2018:48).

3. Resultados: Saber experto y tecnocracia o el desastre como ventana de oportunidad para el desarrollo

3.1. Desastres socionaturales y Estado de Compromiso

Previo al Estado de Compromiso, aparecieron los primeros indicios sobre la influencia de la tecnocracia y el saber experto en el ámbito de los desastres en Chile. Estos dicen relación con los equipos de médicos y expertos higienistas durante el desastre sociosanitario por la pandemia de cólera, hacia fines de los años 1800. Muy tempranamente en la vida independiente chilena, se generó una estructura para la administración sanitaria, empujada por la crisis del cólera y el crecimiento de las ciudades. Entonces, no solo se dictaron leyes para abordar el tema del agua potable y el alcantarillado, también se creó la Junta Nacional de Salubridad, destinada a asesorar al gobierno en dichas materias (Memoria Chilena, s/f). Esta construcción de capacidad estatal en la materia colaboró a que el terremoto, maremoto e incendio de Valparaíso de 1906 tuviera un marco distinto a las catástrofes sísmicas anteriores. Como señala Gil-Ureta (2016), el Estado asumió la reconstrucción post-desastre como un asunto público. A partir de este conjunto de eventos desastrosos y en consideración a la Ley de Habitaciones Obreras (publicada solo unos meses antes), se desplegaron principalmente equipos de arquitectos e ingenieros.

Pese a estos antecedentes, el verdadero giro para los procesos de reconstrucción se dio para el terremoto de Chillán en 1939. Este evento se encuentra registrado entre los más mortales de

la historia chilena y ocurrió al poco tiempo de haber asumido el primer gobierno del Frente Popular, siendo la primera vez que la centroizquierda lograba llegar al poder. El terremoto de 1939 se transformó en una oportunidad histórica para reforzar el rol del Estado. En ese sentido, fue una verdadera ventana de oportunidad para hacer pasar la agenda reformista del frentismo y en particular de Pedro Aguirre Cerda, la cual tenía un impulso transformador para su gobierno, según Ibáñez (1981). De este modo, y pese a las duras discusiones en el Congreso, el equipo asesor y los parlamentarios oficialistas lograron los apoyos para un conjunto de medidas (BCN, s/f). Se aprobaron y crearon un paquete de medidas interrelacionadas entre sí, como la creación de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (CRA) y de la Corporación de Fomento y Desarrollo (CORFO). De este modo, junto con consolidar el camino para un nuevo modelo de desarrollo, este evento generó un plan de reconstrucción basado en la naciente ciencia del urbanismo.

En la prensa, las discusiones sobre la "cientificidad" de la reconstrucción muestran cómo estos procesos deben seguir nuevos parámetros racionales, dejando las subjetividades al margen para dar cabida a una reconstrucción con bases científicas, sobre todo pensando en la reconstrucción como parte del desarrollo (Charlin, 1939; Torrent, 2016). En adelante, este criterio fijó la ruta para todos los procesos de reconstrucción nacionales.

Se observa cuán poderosa era la tecnocracia para movilizar un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo, un proceso de reconstrucción y de avance normativo. No obstante, estos avances en el proceso de reconstrucción tempranamente se mantuvieron desacoplados de las necesidades de las víctimas del desastre en la historia institucional chilena. Fue esta misma tecnocracia la que colaboró para la construcción de una capacidad institucional de respuesta frente a los desastres, porque creían en la capacidad del Estado para abordar este tipo de situaciones. Esto concuerda con los estudios sobre la tecnocracia chilena, donde se ha planteado que aquellas generaciones de tecnócratas, previas a la dictadura cívico-militar, se caracterizaron por legitimar el rol del Estado como principal actor para resolver problemas públicos, aunque con énfasis distintos dependiendo de cada gobierno (Silva, 2010; Araya, 2016).

A lo largo del análisis de los desastres de Concepción y Valdivia de 1960 (terremoto y maremoto), el terremoto de La Ligua de 1965 y el terremoto de Illapel de 1971 durante los gobiernos de Arturo Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende respectivamente, se pudo observar que el Estado efectivamente asumió la emergencia y la reconstrucción post-desastre como problema público. En cada evento, se hicieron avanzar los marcos normativos, como tecnologías antisísmicas y planificación urbana en vistas del desarrollo. Algunos equipos buscaron el desarrollo urbano y económico, como en el caso de tecnócratas del Frente Popular. Otros pusieron el foco en el desarrollo normativo para la prevención de futuros riesgos, como fue el caso de los equipos de Frei Montalva. Y

otros, como los equipos de Alessandri, se vieron obligados por el contexto crítico a salir de sus marcos gerenciales para avanzar en política social. En todos los casos, se requirió de ayuda internacional, a pesar de que dichas catástrofes tuvieron distintas escalas. Como señala Gil-Ureta (2016), la influencia de Estados Unidos se hizo notar sobre todo tras la catástrofe de 1960, bajo el entendido que –siguiendo la lógica de la Guerra Fría– la cooperación internacional podía contribuir a reducir el riesgo de avance del socialismo.

No obstante, salvo durante el gobierno de Allende y la Unidad Popular (1970-1973), ninguno de los otros eventos fue abordado para avanzar en materia de derecho a la vivienda, y las comunidades damnificadas fueron vistas solo como víctimas y objetos pasivos de la política de reconstrucción. Como explica Ana Farías (2019), el Estado chileno nunca llegó a constituirse como Estado de Bienestar y, por lo mismo, las políticas sociales se restringieron a dar respuestas principalmente a la clase trabajadora. Sin embargo, si bien la Unidad Popular mantuvo la senda tecnocrática, gestionó la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 1971 con un Plan de Reconstrucción coherente con la política de derecho a la vivienda que su gobierno impulsó. Este Plan buscaba que las organizaciones sociales, estudiantiles, deportivas y de mujeres, entre otras, fueran parte de la prevención de nuevos riesgos, así como del proceso de recuperación y reconstrucción para mejorar la calidad de vida en los territorios (Lawner, 2012). Por otro lado, se buscó educar a la población sobre sismos y maremotos a través de la editorial popular Quimantú, haciendo más comprensibles estos fenómenos para la población en general. En ese sentido, se promovió un enfoque que relevaba la capacidad comunitaria y los saberes situados (como la cosmovisión indígena) frente a este tipo de emergencias (Manns, 1972).

3.2. Reconstrucción y neoliberalismo: de la dictadura al 27-F

El avance en materia de derechos sociales impulsado por Allende, para la reconstrucción post terremoto de 1971 y la gestión de riesgo de desastre, quedó truncado violentamente al igual que todas las iniciativas de la Unidad Popular con el golpe de Estado de septiembre de 1973. Sin embargo, lejos de romper con la trayectoria tecnocrática como fuente de poder legitimador de las acciones públicas, la Junta Militar —y en particular Pinochet— se rodeó de una tecnocracia que no creía en el Estado, sino en el mercado. Este cuerpo tecnocrático, los llamados Chicago Boys, impulsó toda una “revolución neoconservadora” en nombre de una supuesta neutralidad técnica y focalizando aún más los esfuerzos en la economía (Gárate, 2012). De esta manera, los derechos sociales quedaron reducidos a su mínimo y la libertad económica fue separada de la libertad política (Harvey, 2011). El terremoto de 1985² fue aprovechado por la dictadura y sus asesores para profundizar la neoliberalización, a partir de la

² Dada la opacidad de la dictadura, existe muy poca información sobre las diferentes acciones que se emprendieron, y la información disponible proviene mayoritariamente de ONG's y cooperación internacional que participaron del proceso post-desastre.

privatización de bienes y servicios estatales en medio de una profunda crisis económica anterior al evento desastroso. En muchos barrios, la subsistencia durante la emergencia fue gracias a los esfuerzos de las propias comunidades y las llamadas “ollas comunes”, lideradas todas por mujeres (Hiner, 2020).

Si se compara con los procesos previos de reconstrucción, es posible identificar como punto de inflexión la instalación de la lógica neoliberal globalmente en los procesos de reconstrucción desde 1985. En adelante, el camino institucional, y que se recorrió durante la postdictadura, quedaría trazado: la reducción de la intervención estatal directa a través de la implementación del subsidio habitacional; el protagonismo del sector privado; espacios para la ONG³ donde el Estado está ausente; apoyo y consolidación de nuevos mercados a través de la reconstrucción de la política de subsidio; además de la apertura de nuevos mercados para el negocio inmobiliario y la especulación (Pulgar, 2013). Es más, incluso durante las emergencias, se fomentaron las acciones de asistencia, tipo “Teletón”, para financiar las primeras ayudas.

Pese a estos cambios, se evidencia que la tecnocracia ha mantenido sus lógicas tradicionales, pues desarrollan acciones fragmentadas por sectores (vivienda y obras públicas) y aspectos materiales focalizados a los mismos. A su vez, se refuerza el enfoque del llamado desastre “natural”, dejando de lado sus consecuencias sociales y políticas. Todo aquello desconoce las capacidades y los conocimientos locales como elementos útiles para adoptar una gestión de riesgo más adecuada. Esta aproximación a los desastres como hechos excepcionales es ciega a las vulnerabilidades existentes en la vida cotidiana de los territorios. En efecto, se adapta perfectamente a la lógica neoliberal, porque refuerza las hipótesis de intervención ligadas a la economía privada y a la recuperación material de la región.

Otro aspecto interesante que trasciende a la postdictadura es que la matriz conservadora opera con mucha fuerza para que el proceso de reconstrucción se desarrolle en torno a la familia heteronormada y la representación de un desastre chileno estándar (muy marcado en el estudio de casos 27-F). Esta matriz de valores conservadores, favorables al mercado, entroniza la idea de actores individuales con una fuerte responsabilidad por su destino personal, en línea con lo planteado por Araujo y Martuccelli (2013) sobre la construcción de sujetos neoliberales. El esfuerzo individual es un valor importante en las estrategias neoliberales y constituye un recurso para las soluciones ofrecidas a las víctimas. Esta lógica colabora en la construcción de los "sujetos de riesgo", porque en última instancia son sujetos aún más vulnerables. No se consideran sus estrategias de acción colectiva y, por lo tanto, hay una deconstrucción de su capacidad de "hacer juntos".

³ Organización No Gubernamental.

A pesar del contexto autoritario y la crisis social y económica acentuada por el terremoto, las ONG's, organizadas en torno a la reconstrucción, lograron contribuir a la presión política y a la creciente organización social, mediante la creación de vínculos con movimientos que operaban clandestinamente (Hechos Urbanos, 1985). Esta movilización no fue exclusiva del período dictatorial. La contestación y la resistencia ante procesos de reconstrucción se evidencian en otros períodos. Por ejemplo, en la reconstrucción post terremoto de 1939, donde surgió una Asociación de Propietarios de Chillán (Torrent, 2016). Igualmente, las críticas y el descontento ante las acciones de Alessandri durante la reconstrucción post catástrofe de 1960 (Manns, 1972). Ejemplos más recientes se dieron tras los terremotos de Antofagasta en 1995 y de Punitaqui en 1997, donde el descontento de las comunidades damnificadas surgió por las respuestas poco conectadas con los territorios (Autor, 2020).

A partir de las medidas adoptadas durante las distintas reconstrucciones, se observa el surgimiento de "ciudades neoliberales" donde domina la segregación y el mercado determina el acceso a la vivienda (Pulgar, 2013). La construcción de este tipo de ciudad trascendió el contexto de la dictadura y aún prevalece en la postdictadura, pese a las reformas y a la ocurrencia de otros desastres. En otras palabras, en medio de eventos catastróficos, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la generación de acciones más participativas no han sido el foco de la gestión de desastres. Más bien, han sido consideradas nuevas posibilidades que se abren al mercado.

El tema de la gestión de desastres fue un tema secundario durante la Transición política. Los desastres solo estuvieron presentes en las agendas de la Concertación de manera excepcional, y el poder central brindó respuestas a las emergencias solo para restablecer el orden y la productividad. Cuando se produjo el 27-F, quedó develado cómo la capacidad institucional en el ámbito de desastre ya estaba obsoleta y, por lo mismo, fue incapaz de enfrentar una catástrofe multinivel (Cuevas & Flores, 2020).

Estas lógicas de intervención revelan y refuerzan las vulnerabilidades y desigualdades presentes en los territorios. Las desigualdades de poder aparecen, como en el caso de la ciudad de Constitución, frente a los conflictos con la principal empresa presente en el lugar, CELCO, con quien han tenido conflictos socioambientales. Cabe recordar que esta empresa se transformó en el principal financista del proceso de reconstrucción. Así, progresivamente se fue constituyendo un proceso de reconstrucción exclusionaria (Contreras & Arriagada, 2016).

La representación de las víctimas de desastres, como víctimas despolitizadas e incapaces de hacerse cargo de sí mismas, contribuye en gran medida a este marco de vulnerabilidad. En efecto, se legitiman las acciones asistenciales como las únicas acciones deseables ante los desastres. En este

marco, las disputas y críticas de las víctimas de desastres u otros actores no se consideran como contribuciones para mejorar la gestión.

3.3. La reconstrucción post 27-F y el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa

Tras el 27-F, que afectó la zona central de Chile —donde se encuentran los principales centros urbanos y zonas de desarrollo económico más importantes de pesca y silvicultura del país—, el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) presentó un Plan Nacional de Reconstrucción que implicó un modelo de APP (Autor, 2016). Este modelo fue destacado tanto por su innovación como por buscar ser un proceso participativo a través de la elección de tipos de viviendas para las familias damnificadas (Comerio, 2014; Tironi, 2014). No obstante, la aparición de movimientos ciudadanos de contestación ocurrió tempranamente, sobre todo a partir de las condiciones de vida en las “aldeas”⁴ y el inicio de expropiaciones. Así, se fueron articulando hasta constituir el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (MNRJ), espacio que agrupó a una veintena de organizaciones sociales y vecinales en la Región Metropolitana y la Región del Biobío. En paralelo, también se constituyó el movimiento RedConstruyamos en la Región del Biobío (epicentro del desastre).

El trabajo de etnografía política del presente estudio acompañó principalmente las actividades del MNRJ entre 2010 a 2014. Los resultados de este trabajo de campo evidencian lo que Pierson (2000) define como “dependencia del camino trazado”. Si se compara con las acciones estatales emprendidas en los eventos ya analizados sociohistóricamente, se puede observar que, aun cuando existen ciertos cambios en la acción pública precedente, el modelo APP para la reconstrucción contiene como nuevo elemento: el permitir que los grandes conglomerados privados cofinancien el proceso, al tiempo que pueden definir aspectos del proceso de reconstrucción (Autor; 2020). No obstante, se mantienen como constantes el componente tecnocrático y el centralismo, ante los cuales contestan las comunidades damnificadas.

Con todo, se puede observar cómo opera la separación de la libertad económica con la libertad política, propia del neoliberalismo (Gárate, 2012; Harvey, 2011). La postdictadura chilena participa de la vulnerabilidad institucional no solo por haber relegado la gestión de desastres a un segundo plano. Sobre todo, porque no resolvió realmente la inclusión de la participación ciudadana, así como la tensión entre el mundo político y las Fuerzas Armadas y de Orden cuando se trata de intervenciones en el marco de catástrofes. Por el contrario, en el momento más complicado de la crisis del 27-F, las Fuerzas Armadas actuaron sin coordinación. Tanto en el trabajo etnográfico como en los

⁴ Las aldeas fueron los conjuntos de viviendas transitorias de emergencias que en general consistían en grupos de casas de madera de 11 metros-13 metros cuadrados por familia, baño común y lavaderos para toda la aldea. En algunos casos como el de la ciudad de Constitución o de Llico, llegaron a durar hasta 3 a 5 años.

grupos focales, las comunidades damnificadas recuerdan la sensación de abandono y caos de las primeras horas tras el sismo.

Sobre el centralismo y las respuestas institucionales desajustadas de la realidad, las dirigentas del MNRJ de Arauco señalaron que acudían a la Municipalidad, pero que la encontraban sobredemandada ante los múltiples problemas de los damnificados. De ahí la paradoja: mientras las urgencias de sus comunidades se desbordaban en invierno por no contar con sistemas sanitarios adecuados y con protección para el frío y la lluvia, los equipos de intervención llegaban a entregar otro tipo de ayudas. En un grupo focal de Arauco, una dirigente destacó:

A: No funciona nada. Después vino FOSIS, nos invitó a un quincho aquí, en ese espacio que está ahí. Igual po, era para todos mantenerlo limpio y todo eso. Hacer una comida, una once con los niños, o sea, en comunidad. [...] Pero era para todos. Todos tenían que aportar y todo, y nadie vino. [...] Nadie lo ocupaba (Focus Aldea Arauco, abril 2013).

Estas lógicas revelan y refuerzan las vulnerabilidades y desigualdades presentes en los territorios. El legado de la centralización, por cierto, alimenta y refuerza las vulnerabilidades políticas a nivel local. En el caso post 27-F, el proceso implicó que el nivel central tuviera directa relación con privados y gobiernos regionales, en una triada donde los gobiernos locales no tuvieron cabida (Mella, 2016). Si bien es cierto que los gobiernos locales se vieron sobrepasados durante la emergencia, se generaron instancias para representar sus problemas a nivel nacional. Pero, finalmente persistió la lógica centralizada. Además de su componente tecnocrático tradicional, en el caso de la reconstrucción 27-F, dicha lógica respondía también al mercado, dado que las respuestas se encontraban enmarcadas en APP (Autor, 2016). Con todo, las iniciativas no lograron generar adhesión por parte de las comunidades damnificadas. Así, se fue tensando el proceso entre actores de poder y los territorios.

En efecto, como señalaban algunas de sus dirigentas en el encuentro con el gobierno de Piñera (marzo, 2011) sobre el proceso de reconstrucción, para el MNRJ, la reconstrucción implicaba "reconstruir la vida". En otras palabras, la temática de la vivienda se considera central, mas no es vista como el único objetivo del proceso. En efecto, se hace constantemente alusión a las formas de vida y las preocupaciones sobre elementos que afectan el habitar: emplazamiento de la viviendas y respeto a la vinculación con el mar más allá de las definiciones de zonas de riesgo; recuperación de las economías locales; respeto patrimonial y cultural de la vida de barrios y comunidades (no solo urbanas, también rurales); igualdad de género y lucha contra la violencia (en especial esto aparece desde los movimientos de Talca y Concepción); entre otros aspecto. Si bien tocan distintas dimensiones, estos puntos están relacionados con la política social, como el haber implementado un proceso con lógicas que chocan con la realidad diversa de personas damnificadas y sus territorios. Una dirigente de Constitución lo expresa así:

Yo traté de hacer lo que más pude, pero lamentablemente nos cerraban las puertas, nos cerraban las puertas. Pero, en cuanto al tema de reconstrucción que nosotros peleamos están no solo el tema vivienda, el tema reconstrucción, sino que se trata también el tema de la convivencia, calles, veredas, la forma de vivir, el hacinamiento que estamos viviendo. Ahí, en calle Esparta hay muchos que viven en un hogar y no pueden postular, porque están dentro de una misma ficha. Por lo menos, ahora se está dando la facilidad de que si están desvinculando las familias... una mamá soltera con un hijo, la están desvinculando. Pero, ahí también el puntaje les afecta. Y ese es otro tema. No sacan nada con desvincularla si al final el puntaje no les da para postular. Y ese es otro tema que estamos tratando de abarcar y ver (Focus Group, Constitución, julio 2013).

Esta mirada sobre lo que se esperaba del proceso de reconstrucción y los lineamientos tecnocráticos fue tensando constantemente la relación entre el gobierno y los territorios. Tal como explica Canteros: “Los miembros del MNRJ no solo buscan conocer lo realizado por el Gobierno, sino que aspiran a participar, discutir y negociar cómo se define la reconstrucción y cuáles son las soluciones más apropiadas para cada una de las localidades” (2018:3). Sin embargo, como señala el autor, esta participación fue abordada como oposición política. Así, en el Chile contemporáneo las decisiones sobre el diseño y la implementación de políticas para la recuperación y reconstrucción post-desastres, finalmente, no lograron avanzar para generar una gobernanza donde las comunidades afectadas pudieran contar con participación vinculante. Al contrario, mantuvo las lógicas del camino trazado, dejando algunos espacios para la incidencia de este movimiento en aspectos más técnicos que estratégicos.

4. Conclusiones

A partir del enfoque sociohistórico, el método comparativo permite reconstruir procesos de intervención del Estado en contextos críticos, evidenciando los juegos de actores, las tensiones cuando se despliegan las acciones públicas y las complejidades para la gestión del post-desastre en tanto verdaderas arenas políticas. Como efecto del abordaje tecnocrático del desastre —altamente técnico y centralizado—, si bien se han generado avances y se ha construido capacidad estatal, esta ha sido con un enfoque más bien urgencista, lo que volvió a quedar demostrado para el 27-F (Cuevas & Flores, 2020).

Bajo esta lógica, las acciones públicas resultantes de los procesos de gestión y reconstrucción de desastres no necesariamente han respondido a las necesidades de las víctimas de desastres, quienes muchas veces se ven enfrentadas a cambios en sus estilos de vida y siendo incluso desplazadas de sus territorios. Es revelador haber encontrado testimonios de la protesta y de movimientos ciudadanos ante este enfoque en diferentes procesos de reconstrucción. Sobre todo, porque el papel de las víctimas de desastres solo ha sido abordado recientemente por investigaciones

académicas, específicamente después de la erupción del volcán Chaitén en 2008 (Ugalde & Salgado, 2014; Larenas *et al.*, 2016) y del 27-F (Autor, 2013; Autor, 2020).

Aun así, no se puede desconocer que, como señala Gil (2016), los procesos de reconstrucción post-terremotos fueron una vía para reforzar el Estado durante gran parte del siglo XX. El problema radica en el hecho de que históricamente haya una disociación entre las aspiraciones de las localidades afectadas, la tecnocracia en el poder y la intersección de intereses privados. En este marco, las comunidades damnificadas solo pueden, como única alternativa, organizarse colectivamente y confrontar a los actores con poder que deciden sobre sus vidas. Dicho de otro modo, se puede concluir que una diversidad de actores tiene el poder para definir y diseñar las políticas y las acciones de respuesta ante desastres, o bien para incidir en aspectos estratégicos de estas. Las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil o los conglomerados económicos que participan de las alianzas público-privadas, poseen un poder de decisión sobre las vidas de las comunidades damnificadas. En el fondo, todos pueden decidir salvo ellas mismas. Por su parte, el neoliberalismo, dada su capacidad de adaptación, ha profundizado esta lógica, pues ha permitido desarrollar nuevos mercados en la post-catástrofe a partir de dichas alianzas. Una vez más, las víctimas no verán necesariamente recuperada su vida de acuerdo con sus expectativas.

Este marco de acción muestra similitudes con el momento actual de la historia chilena, latinoamericana y mundial en la gestión de la pandemia por COVID-19, la crisis política y la crisis económica en medio del contexto de cambio climático.

Otro punto para futuras discusiones que genera este artículo dice relación con el ejercicio comparativo para el análisis de gestión de catástrofes y políticas públicas de reconstrucción o recuperación, sobre todo, al ser un campo poco desarrollado en los estudios cualitativos de las ciencias sociales en América Latina. En efecto, el análisis de los distintos procesos, que se desarrollaron entre el Estado de Compromiso hasta la postdictadura, permite reflexionar sobre la fragilidad de la memoria de desastres. Por supuesto, no solo en Chile, también en la región. A partir del camino trazado por el Estado chileno y sus intervenciones en los procesos de reconstrucción, además de las resistencias sociales y políticas que estas han generado, cabe preguntarse qué es lo que realmente sabemos de nuestras historias de catástrofe. Y con ello, cuánto sabemos de los contextos multirriesgo a los que estamos expuestas las personas que habitamos esta región del planeta. En definitiva, la pregunta que nos interpela sería cómo construir mejores respuestas, más adecuadas a las necesidades de las comunidades y sus territorios, en contextos cada vez más complejos.

Referencias

- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo. Balance Provisorio. En Sader, E. & Gentill, P. (Comps.). *La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social* (pp. 11-18). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Araujo, K. & Martuccelli, D. (2013). Individu et néolibéralisme : réflexions à partir de l'expérience chilienne. *Problèmes d'Amérique latine*, 88(1), 125-143.
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. *Política, Revista de Ciencia Política*, 54(2), 277-298.
- Avanza, M., Mazouz, S. & Pudal, R. (2016). Ethnographie Politique, Chronique Bibliographique. *Revue Française de Science Politique*, 66(6).
- BCN (s/f). Historia Política y Legislativa del Congreso Nacional de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. URL: http://historiapolitica.bcn.cl/resenas_parlamentarias/wiki/Pedro_Aguirre_Cerda
- Cabane, L. & Revet, S. (2015). La cause des catastrophes. Concurrences scientifiques et actions politiques dans un monde transnational. *Politix*, 111(3), 47-67.
- Canteros, E. (2018). Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa: Un nuevo actor en la reconstrucción. *Intervención*, 1(1), 2-3.
- Charlin Ojeda, C. (1939). Debemos construir ciudades nuevas en la región devastada y no reconstruir simplemente los edificios destruidos. *Revista Zig-Zag*, 32.
- Comerio, M. (2014). Housing Recovery Lessons From Chile. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 340-350.
- Contreras, Y. & Arriagada, C. (2016). Reconstrucción exclusionaria. Lo comunitario y las políticas públicas en ciudades menores e intermedias chilenas afectadas por el terremoto y tsunami del 27F2010. Los casos de Constitución y Dichato. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 83-107. URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30048478006>
- Cuevas, V. & Flores, C. (2020). Capacidad del Estado ante desastres siconaturales: 27F en la retina de Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (34), 43-66. URL: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/58706/62241>
- Farías, A. (2019). Políticas sociales en Chile: Trayectoria de inequidades y desigualdades. Santiago, Editorial Universidad Alberto Hurtado.
- Fuster-Farfán, X., Vergara Saavedra, P. & Imilan, W. I. (2020). Vivienda sin ciudad, ciudad sin planificación, planificación sin habitantes: APP para la reconstrucción territorial post-desastre. *Revista De Geografía Norte Grande*, (77), 133-156.
- Gaillard, J.-C., Wisner, B. & Nava, B. (2014). Petites catastrophes et réduction des risques. *Humanitaire*, 38, 60-69.
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile. Desde la tradición del liberalismo decimonónico (1810-1970) a la búsqueda de una utopía neoconservadora (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Gaudichaud, F. (2014). La voie chilienne au néolibéralisme. Regards croisés sur un pays laboratoire. *Nuevo Mundo, Questions du temps présent*. URL : <https://nuevomundo.revues.org/67029#quotation>
- Gil Flores, J., Rodríguez Gómez, G. & García Jiménez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Gil-Ureta, M. (2016). *Catastrophe and State Building: Lessons from Chile's seismic history*. Tesis doctoral. Columbia University, New York, United States.
- Harvey, D. (2011). *A Brief History of Neoliberalism*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Hechos Urbanos (1985). Urgencia/Reconstrucción/Movilización. *Boletín Clandestino Hechos Urbanos. Boletín de Información y Análisis*, 40. URL: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2876&doc=&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&coleccion=Hechos%20Urbanos,%20bolet%C3%ADn%20de%20informaci%C3%B3n%20y%20an%C3%A1lisis&tipo=ALL&nunico=16000026>
- Hiner, H. (2020). Las raíces históricas de las ollas comunes. Observatorio Género y Equidad. URL: <http://oge.cl/las-raices-historicas-de-las-ollas-comunes/>
- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el Estado y la Política en Chile. *Revista Historia*, 18, 45-102.
- Larenas, J., Salgado, M. & Fuster, X. (2016). Enfrentar los desastres siconaturales desde los capitales y recursos comunitarios: el caso de la erupción volcánica de Chaitén (Chile). *Magallania*, 43(3), 125-140. URL: <http://www.magallania.cl/index.php/magallania/article/view/780>.
- Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. En Maskrey, A. (Comp.). *Los Desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. URL: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>
- LAWNER, Miguel (2012) Lawner, M. (2012) Los arquitectos, de terremoto en terremoto in CARES, Carolina; IMILAN, Walter & VERGARA, Paulina.. En Cares, C., Imilan, W. & Vergara, P. (Eds.). *Reconstrucción(es) Sociedad Civil: Experiencias de Reconstrucción en Chile post 27F desde la sociedad civil* (pp. 127-150). Santiago: Fundación Heinrich Böll y Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile, Editorial LOM.
- Manns, P. (1972). *Los Terremotos chilenos*. Santiago: Quimantú, Colección Nosotros los chilenos N°15, primer volumen.
- Mella, M. (2016). Efectos sociales del terremoto en Chile y gestión política de la reconstrucción durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Revista Enfoques*, 10, 19-46. URL: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/76>
- Memoria chilena (s/f). Higiene y Salud Pública en Chile (1870-1910). Médicos y Enfermedades en el Siglo XIX. Biblioteca Nacional de Chile. URL: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-614.html>

- Mieres Brevis, M. (2020). La dinámica de la desigualdad en Chile: Una mirada regional. *Revista de análisis económico*, 35(2), 91-133.
- Olavarría, M. (2013). De la formulación a la implementación del Transantiago. Análisis del proceso político de una política pública. *Revista Gestión y Política Pública*, 22(2), 355-400.
- Pasquali, P. (2018). Combinar etnografía y sociohistoria: de la unidad de las ciencias sociales a la complementariedad de los métodos. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(1), 31-57. URL: <https://doi.org/10.22380/2539472x.381>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Piovani, J. I. & Krawczyk, N. (2017). Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. *Educação & Realidade*, 42(3), 821-840. URL: <https://doi.org/10.1590/2175-623667609>
- PNUD (2017). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pulgar, C. (2013). Chile: ciudades neoliberales y vulnerables. Entre reconstrucción post-desastres y resistencias. En *¡La Tierra es nuestra! Por la función social de la tierra y la vivienda* (pp. 33-40). Ritimo-AITEC. URL: https://www.coredem.info/IMG/pdf/tierra_es_nuestra.pdf
- Revet, S. & langumier, J. (2013). Introduction. En Revet, Sandrine *et al.* *Le gouvernement des catastrophes* (pp. 9-30). Francia : Editions Karthala.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Tironi, M. (2014). Disastrous Publics: Counter-Enactments in Participatory Experiments. *Science, Technology & Human Values*, 40(4), 564-587. URL: <https://doi.org/10.1177/0162243914560649>.
- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en Ciencia Política y Ciencias Sociales: Diseño y Desarrollo de una tesis doctoral. *Kairos Revista en Ciencias Sociales*, 27(15). URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702607>
- Torrent, H. (2016). El suelo en la disputa por la reconstrucción urbana: Chillán, 1939. *ARQ (Santiago)*, (93), 84-97.
- Ugalde, A. M. & Salgado, M. (2014). Sujetos en emergencia: acciones colectivas de resistencia y enfrentamiento del riesgo ante desastres; el caso de Chaitén, Chile. *Revista INVI*, 29(80), 143-168
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Canada: Sage Publications.