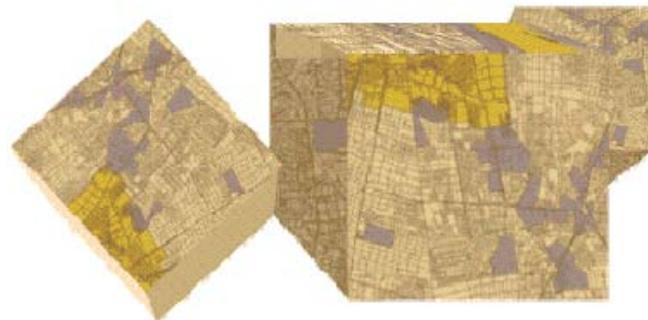


**UNIVERSIDAD CENTRAL**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE**

CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE



**DU&P**

**DISEÑO URBANO Y PAISAJE**

Carlos Durán Migliardi – Marco Valencia Palacios

**Plan de Reconstrucción en Chile. El problema de la gestión del desarrollo urbano y de la estrategia comunicacional a nivel local.**

Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen VIII N°22

Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje.

Universidad Central de Chile

Santiago, Chile. Septiembre 2011

Artículo\_ Plan de Reconstrucción en Chile. El problema del desarrollo urbano y de la estrategia comunicacional a nivel local.

Carlos Durán Migliardi – Marco Valencia Palacios

## PLAN DE RECONSTRUCCIÓN EN CHILE. EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y DE LA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL A NIVEL LOCAL.

CARLOS DURÁN MIGLIARDI

MARCO VALENCIA PALACIOS

### RESUMEN

El texto presenta el enunciado del proyecto "Reconstrucción de asentamientos humanos producto de catástrofes naturales. Una aproximación al rol de gestión territorial y la política comunicacional a escala local. El caso del Plan de reconstrucción en las comunas de Constitución y Talca" El proyecto busca reconocer la percepción de los principales actores a nivel comunal de la VII Región del Maule, en relación con la participación en la gestión de planes de reconstrucción a escala comunal.<sup>1</sup>

**Palabras claves:** Desarrollo urbano / Reconstrucción de asentamientos humanos / Desarrollo local / Plan de reconstrucción.

### ABSTRACT

The text presents the one enunciated of the project "Reconstruction of human settlements product of natural catastrophes. Territorial management list and the communicational political to local scale approach. Reconstruction Plan in the communes of Constitution and Talca case. The project looks for recognize the perception from the main actors of the VII Region of Maule to communal level, in connection with the participation in the management of reconstruction plans to communal scale.

**Key words:** urban develop / Reconstruction of human establishments / local Develop / reconstruction Plan.

### TEMARIO

- Introducción
- La gestión territorial en asentamientos humanos en zonas de riesgo natural.
- Políticas públicas racionalidad y democracia.

---

<sup>1</sup> Financiado por el fondo concursable de Investigación de la Vicerrectoría académica de la Universidad Central, con duración de 12 meses, año 2011. El equipo de investigación está integrado por Marco Valencia, Carlos Durán, Gerson Mac Clean, Axel Torres y Juan Carlos Troncoso.

## INTRODUCCIÓN.

El día 27 de febrero del año 2010, el país se vio enfrentado a un desastre natural de intensas proporciones, que involucró a prácticamente todos los sectores de la economía nacional, y que afectó a una extensa franja del territorio nacional. Según indica sumariamente un documento oficial del Gobierno de Chile, el terremoto de febrero dejó como saldo “521 víctimas fatales; 56 presuntas desgracias; 370 mil viviendas destruidas o dañadas que corresponden al once por ciento del total de la zona afectada y en algunas localidades sobre 70 por ciento; 133 hospitales dañados, equivalente al 71 por ciento de la red hospitalaria total; Se perdieron cuatro mil 249 de las 19 mil 439 camas totales existentes en la zona afectada, y 167 de 439 pabellones. En la Región del Maule, los daños equivalen al 50 por ciento y 54 por ciento de las camas y pabellones respectivamente; Seis mil 168 de ocho mil 326 establecimientos educacionales resultaron dañados en las zonas afectadas por el terremoto, lo que afectó el inicio de clases de más de dos millones 50 mil alumnos; 211 puentes destruidos o dañados; Más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras afectadas” (Gobierno de Chile, 2010: 17).

Luego de enfrentar la que fue llamada como “la etapa de emergencia”, la autoridad política se dio a la tarea de llevar a cabo un proceso de mayor duración, fuerte complejidad y profunda relevancia para el futuro del país en general, y de las zonas más directamente afectadas, en particular: el proceso de reconstrucción.

El proceso de reconstrucción, traducido en un “plan” elaborado por la autoridad central y públicamente conocido y socializado, se propone recuperar la infraestructura perdida como efecto del terremoto y articular dicha recuperación con un plan de desarrollo para cada localidad, tarea que contiene como aspecto central a la intervención y gestión sobre aquellos territorios afectados. Por otro lado, el plan de reconstrucción establece la necesidad de generar un proceso en el cual la “participación ciudadana” y la “coordinación” entre los distintos actores y autoridades involucradas en el proceso resultan centrales. Sobre lo primero, se entiende que el proceso de reconstrucción involucra, en primer lugar, la activación de voluntades ciudadanas que, de alguna forma, han de ser consideradas; por otro lado, se asume que existe todo un ámbito de decisiones en las cuales los afectados/beneficiarios deben formar parte activa, direccionando el proceso hacia el cumplimiento de objetivos consensuados, aceptados y conocidos por las diversas comunidades locales.

Sobre lo segundo, el plan de reconstrucción establece de manera explícita la forma en la cual el nivel nacional, regional, provincial y comunal del poder político debe coordinarse entre sí, tanto de manera vertical como horizontal y considerando a la población beneficiaria, para llevar a cabo los distintos proyectos y etapas asociadas al plan general.

Es precisamente en este marco general en el cual se inserta nuestro proyecto. Entendiendo el plan de reconstrucción como un proceso abierto, en espera aún de sus resultados definitivos, se espera dar cuenta de la forma en que éste se ha implementado, colocando especial énfasis tanto en los aspectos de gestión territorial como político-comunicacionales involucrados. El objetivo del proyecto es “conocer y caracterizar la política de reconstrucción implementado por el Gobierno nacional en 2 comunas, Constitución y Talca; una de borde costero y otra de depresión intermedia” pertenecientes a la VII región del Maule, zonas mayormente afectadas por el terremoto y maremoto de febrero de 2010.

Entendiendo la complejidad de las dimensiones abarcadas por el plan de reconstrucción, la investigación asumirá como territorios a formar parte de su implementación a las comunas de Talca y Constitución. Territorios que, junto con ser zonas directa y fuertemente afectadas por el

terremoto, manifiestan características distintas tanto en lo que refiere a la naturaleza de la afectación, los objetivos de la reconstrucción y los actores políticos involucrados en el proceso: La muestra contempla zonas de borde costero y zonas interiores; administraciones locales opositoras y afines al gobierno. Del mismo modo, se presentan Instrumentos de Planificación Territorial diferenciados (PRES y PRU); así como diversos estados de avance en el proceso de diseño e implementación de dichos planes.

Las diferencias indicadas implican especificidades en la gestión territorial del proceso de reconstrucción que esta investigación desea considerar, de la misma forma como las diferencias políticas que otorgan, asumimos en principio, una dinámica disímil en los procesos de articulación efectiva para el cumplimiento de las distintas etapas involucradas en la implementación del plan de reconstrucción.

El proyecto contempla un período de ejecución de un año calendario (12 meses) en el cual se ejecutarán 3 etapas consecutivas: una primera etapa, que considera la elaboración de un estado del arte y la recopilación y sistematización de los documentos y datos oficiales referidos al tema de la reconstrucción a nivel nacional, regional y comunal. Con estas actividades se busca conformar una imagen del proceso de reconstrucción desde la perspectiva de diseño de gestión, data y metas considerados, acompañada de una revisión y análisis bibliográfico en torno al tópico de la gestión del riesgo en sociedades avanzadas<sup>2</sup>; y de una revisión histórica de una muestra de procesos de reconstrucción significativos en Chile durante el siglo XX. Una segunda etapa, que dice relación con la producción del dato primario en los territorios arriba mencionados, y que contiene las actividades relacionadas con el diseño de los instrumentos, su aplicación y sistematización de la información; una tercera etapa, que está referida a la elaboración de los documentos de conclusiones del estudio y la producción de insumos para la difusión de estos resultados.

Metodológicamente, el proyecto se basará en la aplicación de métodos de revisión de fuentes, datos y documentos oficiales, y, a su vez, de una sistematización bibliográfica y documental de carácter histórico en la primera etapa de la investigación; en la aplicación de entrevistas en profundidad para la identificación y caracterización del esquema participativo implementado en dichas comunas, para la segunda etapa de la investigación; y en técnicas e instrumentos habituales para la tercera etapa de sistematización y análisis de la información recogida.

Se espera que, al final del proyecto, se genere un documento que sistematice información relevante respecto al proceso de ejecución del plan de reconstrucción en los territorios arriba mencionados, y que sea de utilidad para futuras evaluaciones respecto a la implementación del plan de reconstrucción y de la presencia del factor "participación" en dicho proceso. Se espera, de la misma forma, articular este proyecto y sus resultados con otras iniciativas a implementarse a lo largo del desarrollo del mismo, al igual como difundir sus resultados en los espacios académicos y de la sociedad civil que sean pertinentes.

Cabe señalar, por último, que la relevancia de nuestra investigación estriba precisamente en que se propone ser desarrollada en paralelo a la ejecución misma del plan de reconstrucción en los territorios seleccionados, lo cual permitirá detectar de manera temprana y oportuna las

---

<sup>2</sup> Ver entre otras obras. Bauman, Zygmunt. **En busca de la política**. Ed. FCE, Buenos Aires, 2001.;

Beck, Ulrich. "Teoría de la sociedad del riesgo". En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996; Giddens, Anthony. "Riesgo". En **Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas**. Ed. Taurus, Madrid, 2001

Luhmann, Niklas. "El concepto de riesgo" "Teoría de la sociedad del riesgo". En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996, Argentina, 2001.

características que lo definen, generando la oportunidad a la Universidad de intervenir en un debate que necesariamente se instalará tanto en el ámbito académico como a nivel de la opinión pública nacional durante los años 2011 y 2012.

Las preguntas que guían la investigación son ¿Cómo opera la dimensión político-comunicacional del proceso de reconstrucción en las comunas de Constitución y Talca? y ¿Cómo opera la dimensión de gestión urbana y territorial en el proceso de reconstrucción en las comunas de Constitución y Talca?

Ahora bien, y tal como ya se ha señalado, esta investigación opera en una doble dimensión: la gestión local sobre territorios y la dimensión político-comunicacional.

## LA GESTIÓN TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS EN ZONAS DE RIESGO NATURAL.

Nuestra región está constantemente expuesta a las consecuencias negativas de desastres por fenómenos naturales muy diversos. Por una parte, el terremoto que azotó a la región centro-sur de Chile puso de manera dramática en el debate diversas temáticas asociadas a la emergencia y la reconstrucción, a las políticas públicas asociadas y las estrategias ciudadanas requeridas. Las recientes lluvias en Brasil, Venezuela y Colombia; o el terremoto de Haití del año recién pasado, ponen en evidencia lo vulnerable de nuestras ciudades ante eventos de esta naturaleza.

Hasta fines de la década del '70 las ciencias naturales y el conocimiento geográfico aportaron mayormente la temática sobre las amenazas naturales, en la entonces llamada dimensión de los "desastres naturales". En las décadas siguientes surge el interés por el tema de la vulnerabilidad, por el estudio de las comunidades y sistemas expuestos a las amenazas, logrando balancear el énfasis sostenido en el estudio de las amenazas. Como resultado se retoma el concepto de riesgo, determinado por la amenaza y la vulnerabilidad y descrito en términos probabilísticos<sup>3</sup>. *"Los desastres dejan de ser vistos como "naturales" y el concepto de desastre o concreción del riesgo adquiere una argumentación de carácter social, ambiental, económica y política. Circunstancias asociadas a la pobreza, la falta de acceso a educación, la ausencia de procesos de planificación, urbana y normas de construcción, el deterioro del medioambiente y los problemas de gobernabilidad en lo que va corrido del siglo 21 han contribuido indudablemente a la ocurrencia de desastre con cientos de miles de muertes"*<sup>4</sup>, como el terremoto en Haití (230.000 muertos); el tsunami en el Océano Índico (165.768 muertes). Aunque la problemática parece no ser exclusiva de los países pobres. Las lecciones

---

<sup>3</sup> Según la terminología de la O.N.U. se establece una diferencia entre riesgo, peligrosidad y vulnerabilidad. Por un lado el riesgo natural es definido como *"La probabilidad de ocurrencia en un lugar dado y en un momento determinado, de un fenómeno natural potencialmente peligroso para la comunidad y susceptible de causar daño a las personas y a sus bienes"*.

La peligrosidad o amenaza se entiende por un fenómeno natural *"...cuya dinámica puede desbordar sus umbrales más frecuentes de intensidad, magnitud y localización"*.

La vulnerabilidad en tanto *"...Es estimada como la capacidad de respuesta de las construcciones humanas a la activación de una amenaza y la exposición, alude a la población medida en número de habitantes o bienes por unidad de superficie, situados al interior de una zona de peligro"*. En Mardones, María et al. "La zonificación y evaluación de riesgos naturales de tipo geomorfológico: Un instrumento para la planificación urbana en la ciudad de Concepción". **Rev. EURE**, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, N° 47, 2 Santiago, 2004.

<sup>4</sup> Sarmiento, Juan Pablo. Legado institucional del terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010, en **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. p.45

del Huracán Katrina en el 2005 en EEUU, con 1833 muertes o el terremoto de China en el 2008, con 87.476 muertos, indican que los países industrializados no están exentos de falencias a la hora de gestionar el riesgo.

Sobre el Huracán Katrina se ha señalado, *“anunciaron que todo el mundo debía evacuar la ciudad. Se esperaba que cada cual ideara su propia salida del área de desastre por medios privados, así como lo dicta el libre mercado, al igual que ocurre cuando el desastre asesta a los países pobres libremercadistas.*

*Allí no habría ninguna evacuación “colectivista y regimentada”, como ocurrió en Cuba. Cuando un huracán de alcance especialmente grande golpeó esa isla el año pasado, el gobierno de Castro, apoyado por los comités ciudadanos de vecinos y los cuadros locales del Partido Comunista, evacuó a 1,3 millones de personas, más del 10 por ciento de la población del país, sin la pérdida de una sola vida; una hazaña alentadora que pasó prácticamente inadvertida en la prensa estadounidense.”<sup>5</sup>*

Del mismo, modo parece ser que la proliferación de efectos negativos de estos eventos naturales apunta a señalar que *“las catástrofes son de carácter social más que natural, principalmente por la precaria adaptación de nuestras prácticas de ocupación de suelo al comportamiento (estudiado y por tanto conocido y esperable) de la naturaleza, lo que indicaría, de paso, la escasa vinculación entre los centros académicos y los responsables del ordenamiento territorial.”<sup>6</sup>* Con el evento de febrero de 2010 se verifica, porfiadamente, un insuficiente *“conocimiento público del riesgo y a pesar de la existencia de cuerpos normativos y la instalación de un sistema de estamentos que tienen el rol de responder a la emergencia, no existe todavía una educación pública para asumir la convivencia con un territorio y geografía afectos a amenazas naturales.”<sup>7</sup>*

Poco se ha discutido en torno al rol fundamental que debería asignársele a la planificación territorial, en la disminución de la vulnerabilidad, y como instrumento que permite reducir las fragilidades y estimular las fortalezas del territorio. Los últimos enfoques de la gestión del riesgo<sup>8</sup> ponen especial énfasis en los factores políticos e institucionales como *“responsables principales de la reducción de la vulnerabilidad a través de la prevención de eventos de amenazas, no sólo examinando los organismos encargados del manejo de catástrofes, sino a partir de dinámicas políticas y sociales.”<sup>9</sup>*

Los desastres ocurridos en los últimos años, nos llevan a pensar en acciones que van desde el manejo y la gestión de la emergencia, y que tienen que ver con la descentralización de la planificación territorial con normativas asociadas a la gestión del riesgo, la mejora en la

---

<sup>5</sup> Parenti, Michael. “Katrina o cómo el libre mercado mató a Nueva Orleans”; Rev. Atajo. Periodismo para pensar”, 2006.

<sup>6</sup> VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. p.3

<sup>7</sup> Tapia, Ricardo. “Terremoto en Chile, Febrero 2010. Demandas y emergencia habitacional”, en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.5

<sup>8</sup> Ver entre otros: Vargas, Jorge. **Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los Desastres Naturales y Socio Naturales**. CEPAL; serie Medioambiente, 2005; y Holzmann, Robert. “Manejo social del riesgo. Un nuevo marco para la protección social y más allá”. **Rev. De la Facultad Nacional de Salud Pública. Vol 21, n°1**, Universidad de Antioquía, Colombia, 2005

<sup>9</sup> Castro, Carmen Paz. “Chile: Eventos pasados, oportunidades presentes. Abandonando el ciclo de los desastres”. En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.41

articulación entre actores políticos y técnicos, definiendo roles, protocolos y criterios y mejoras sustantivas en los sistemas de alerta temprana y comunicaciones.

La fase de reconstrucción debiera garantizar que un evento como el del 27 de febrero no se vuelva a repetir. Ello a través de un nuevo modelo de desarrollo urbano en la localidad afectada, que garantice la adecuada gestión del riesgo y opere en el marco de la resiliencia habitacional de las comunidades.

Los efectos de la catástrofe revelaron la relación evidente entre comunidades y territorio. Las respuestas frente al trauma y la incertidumbre, establecen las diferencias entre comunidades resilientes y aquellas con menos recursos de este tipo dependiendo de su integración social y arraigo territorial<sup>10</sup>. Este elemento conlleva a plantear que el componente participación de la comunidad en la gestión de los planes territoriales, debe considerar tanto la densidad del capital social, como la historicidad.

El énfasis, comparten los analistas, no debe estar exclusivamente en el diseño y la construcción de las viviendas definitivas, sino que en generar una urbanización producto de instrumentos renovados de planificación territorial, *“donde la restricción de las construcción en áreas de riesgo pase del plano indicativo al normativo, guiando el habitar seguro de la población, acorde con las condiciones físico naturales el país”*<sup>11</sup>.

La investigación se propone, en este sentido, abordar la pregunta acerca de si el Plan de Reconstrucción asume la necesidad de la planificación como una estrategia cuyos dispositivos giren efectivamente en torno de la creación de bienes públicos. Dicho así, se entendería como responsabilidad del Estado asegurar lo público. Sin embargo, parece incuestionable el hecho de que, en el sector público del Chile de hoy, son otras las definiciones de “lo público” que ordenan la definición de políticas, que están más bien ligadas a la privatización del espacio público, tanto en su dimensión física como simbólica. La crítica en torno a la generación de estrategias de desregulación de las políticas planeamiento territorial en el marco de las economías de corte neoliberal, ha sido advertida por una vasta producción bibliográfica.<sup>12</sup> Ahora bien, se puede aventurar que en el marco de los desastres sociales promovidos ya sea por la doctrina de seguridad interior del estado, como por guerras externas y/o por fenómenos naturales, pudiese acentuarse el despojo de las comunidades de su patrimonio material e intangible, así cómo agudizar la disminución del acceso a los bienes públicos, como lo ha señalado la ensayista Naomi Klein, recientemente<sup>13</sup>. En el caso chileno ya hay algunas publicaciones que plantean los costos sociales del desastre producido por el terremoto y tsunami del 2010.<sup>14</sup>

El doble objetivo de esta investigación, penetrar en las lógicas comunicativas y en la gestión sobre el territorio da cuenta de la dimensión ideología, que puede no ser otra que el uso del poder de acuerdo a los intereses del que lo detenta, generando, entonces, racionalidades de

---

<sup>10</sup> Silva, Lisandro. Resiliencia, hábitat residencial y reconstrucción. en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. P.11

<sup>11</sup> Castro, Carmen Paz. op.cit. p.43

<sup>12</sup> Sobre este tópico, ver, entre otros, los trabajos de Harvey, David. **Espacios de Esperanza**. Ed. Akal. Madrid, 2003; Soja, Edward. **Postmetrópolis. Critical studies of cities and regions**. Blackwell, 2002 o Davis, Mike. **City of Quartz**. Vintage, N. York, 1992.

<sup>13</sup> Klein, Naomi. La doctrina del Shock. **El auge del capitalismo del desastre**. Paidós, Barcelona, 2007.

<sup>14</sup> Aguilera, Silvia (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010; Le Monde Diplomatique: **Las capitales del capitalismo. Ciudades. Urbanismo y desastre en Chile**; Selección de artículos, Editorial Aun creemos en los sueños, 2010; VVAA. “Que se derrumben los sentidos comunes y se reconstruyan las comunidades. Reflexiones a partir del terremoto y maremoto en Chile”. **En Historia Ausente**; editorial Quimantú, 2011

acuerdo a un específico campo cultural (Bourdieu), acentuando los procesos de fragmentación social y urbana, tanto en su dimensión material-económica, como en su manifestación a nivel de imaginarios.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS RACIONALIDAD Y DEMOCRACIA.**

El campo de reflexión en torno a las políticas públicas contiene, como uno de sus componentes principales, la discusión en torno al vínculo entre política, democracia y racionalidad. Y es que, claramente, una de los aspectos que permite distinguir de manera nítida a la gestión en el ámbito público del campo de la gestión privada lo constituye precisamente el hecho de inscribirse en un escenario político que otorga a su proceso de implementación de especificidades que complejizan su ejercicio, lo vuelven más dinámico y lo someten a la interacción dinámica con el conjunto de actores que se despliegan en el campo político-democrático.

Dentro de este marco, existen diversas formas de comprender la articulación entre la dimensión técnico-procedimental y la dimensión político-comunicacional de las políticas públicas. Para lo que podemos entender como la visión “racionalista”, la relación entre política y racionalidad puede ser pensada a partir de una distinción entre dos momentos involucrados en el proceso de diseño e implementación de las mismas, a saber: el momento *decisorio* de la política y el momento *operativo* de la burocracia.

Pues bien, y en acuerdo con esa distinción, dos son las posibles formas concretas con las que, a nivel de políticas públicas, opera el criterio racionalista, a saber: una primera forma fundada en la subordinación de la racionalidad a la política, y una segunda basada en el objetivo de subsunción de la política por parte de los criterios de la racionalidad. Observemos brevemente en qué consiste cada una de estas formas.

En la primera forma, la determinación de los objetivos de las políticas públicas, al igual como la forma específica que adquieren dichas políticas, corresponden todas a cuestiones deliberadas en el terreno político, terreno que sin embargo requiere del momento instrumental de la operación efectiva de las decisiones. Y dicho momento instrumental, claro está, se encontrará compuesto por aquellos criterios que definen en el sentido más pleno a una racionalidad instrumental, es decir, una operación que establece y pone en práctica los medios más eficientes para el cumplimiento de un determinado “objetivo” establecido de manera exógena a sí misma; en la segunda forma, por su parte, la política ha de ser entendida como una esfera que, subordinada a los criterios de la racionalidad instrumental, se encuentra alejada de toda posibilidad de generar decisiones que no sean el resultado de un “estricto cálculo racional”<sup>15</sup>.

Otorgamos el término “racionalistas” a ambas formas puesto que, si bien en el primer caso el momento de la decisión política se encuentra inmunizado a cualquier imposición racional-tecnocrática y mantiene su plena soberanía, la política pública misma deviene en un ejercicio plenamente racional-instrumental de “puesta en ejecución” de decisiones exógenas cuya valía,

---

<sup>15</sup> Una de las expresiones más prístinas en relación a esta forma de comprensión del vínculo entre política y racionalidad ha sido la así llamada *teoría de la elección racional*. En palabras de Aguilar (1992: 37), esta teoría “ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes”. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta.

pertinencia o viabilidad no era un tema para dicho ejercicio<sup>16</sup>. En palabras de Aguilar, “en esta perspectiva, la elección de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Y si perfecta, no procedía legal y administrativamente más que ejecutarla tal cual (...) por consiguiente, los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaba realizar o que se realizaran mal, defectuosamente, a destiempo (...) fueron sin más imputados a los defectos morales e intelectuales de funcionarios y empleados públicos, a los burócratas” (Aguilar, 1993: 15).

Ahora, y pese a lo arriba señalado, es la segunda forma -subsunción de la decisión por los criterios racional-instrumentales- la que con mayor propiedad puede denominarse como racionalista. Y ello, por cuanto su objetivo último bien podría definirse como un objetivo de desaparición de la política y de expansión plena y soberana de los criterios de racionalidad-instrumental a lo largo y ancho de todo el aparato estatal. Según este criterio, los problemas de implementación de las políticas suelen ser más agudos en el ámbito de la decisión política que en el de la implementación técnica, lo cual permite explicar el fracaso recurrente de programas, planes o políticas que, contando con todo el equipamiento humano y los recursos técnicos para una buena operatoria, no cumplen los objetivos trazados. Ello implica, por tanto, la necesidad de “racionalizar las decisiones” en política pública, aspecto este último que a nuestro juicio constituiría el axioma básico de esta expresión del racionalismo y el antipoliticismo.

Si asumimos un criterio de temporalidad, es posible indicar que -en general- las críticas del segundo racionalismo al primero coinciden con la segunda comprensión de la relación entre política y racionalidad de la cual queremos dar cuenta. Esta perspectiva, que denominaremos aquí como la perspectiva de la “racionalidad limitada”, llama la atención sobre un problema mucho mayor que la mera incoherencia entre el momento de la decisión y la aplicación de las políticas, un problema que no se dirige por el camino de la dotación de una plena racionalidad a ambas instancias de producción-ejecución de la política pública, sino que más bien hacia la constatación de la existencia de límites e imperfecciones de los propios criterios de racionalidad. En concreto, esto se traduce en el siguiente postulado característico de este tipo de aproximaciones: “aun si se sabe lo que se debe hacer, se encuentran los líderes políticos dispuestos a hacerlo y se puede diseñar una estrategia apropiada de intervención gubernamental (esto es, mínimamente burocrática), no se puede asegurar que la estrategia sea bien llevada a cabo” (Aguilar, 1993: 30).

En este respecto, uno de los teóricos más relevantes en la evaluación de las consecuencias de dicho reconocimiento es Charles Lindblom, para quien el supuesto del pleno uso de la racionalidad medio-fin en la aplicación de decisiones de política pública constituye exclusivamente eso: un supuesto. Y es que, para Lindblom (1992: 203), el uso de una racionalidad estricta en el ámbito de la política pública “supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son limitados”.

La estrategia crítica de Lindblom frente a las concepciones “racionalistas” se fundamenta no tanto en una disquisición teórica relativa a los límites de la racionalidad como en una constatación fáctica de la imposibilidad de suponer su expresión plena<sup>17</sup>. Enunciemos

---

<sup>16</sup> Ligada a su contexto socio histórico, esta concepción del vínculo entre política y racionalidad se liga claramente con el período de las “planificaciones centrales” que caracterizaron no sólo a la acción estatal del bloque de los “socialismos reales” sino que también a gran parte de los estados capitalistas desarrollados en la forma de lo que fue llamado Estado de Bienestar Keynesiano.

<sup>17</sup> En alusión a esta consideración es que, dicho en palabras de Aguilar (1992: 47), la idea de una racionalidad plena para Lindblom “es, cuando mucho, un concepto puro de acción racional, no un concepto empírico que describe las características del deliberar y decidir de los actores reales”.

sumariamente entonces algunos de esos “problemas de racionalidad” señalados por Forester (1992: 318) y que coinciden meridianamente con el argumento desarrollado hasta aquí: “problemas ambiguos y mal planteados; información incompleta acerca de las alternativas; información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema; información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas, información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses, y tiempo, habilidades y recursos limitados”. Estos elementos de la racionalidad limitada, a los cuales podrían adicionarse los consabidos problemas de coordinación entre los actores estatales, y entre estos y los actores no estatales involucrados en la ejecución de una política determinada<sup>18</sup>, otorgan prístina cuenta de los límites que toda planificación tiene al momento de hacer frente a un entorno caracterizado por la variabilidad, la contingencia y la multiplicidad de factores (previsibles e imprevisibles) que se encuentran en juego al momento de ejecutar una decisión.

En síntesis, esta perspectiva de la racionalidad limitada se dirige por el camino de reconocer las profundas dificultades que presenta el establecimiento de hipótesis causales en un mundo complejo y con herramientas -las de la racionalidad- esencialmente limitadas para captar la complejidad del entorno.

¿Cuál es entonces, la relación entre política y racionalidad que emerge de esta comprensión? En términos generales, la incorporación de la idea de racionalidad limitada se traducirá en un continuo de posiciones que van desde la revalorización de la dimensión política-deliberativa como componente central de la política pública hasta visiones “transaccionales” que reconocerán que, en última instancia, la racionalidad se encuentra totalmente subordinada al ámbito de la confrontación y la negociación política, espacio este último que es entendido como la fuente misma de origen y direccionalidad de las políticas públicas.

Pues bien, del abanico de posibilidades que van desde el más puro racionalismo (subordinación de la política a los criterios de la racionalidad instrumental) hasta una visión amplificada de la política que subordina los criterios de racionalidad al juego cotidiano de conflictos y transacciones entre distintos intereses, queremos destacar la visión de Giandomenico Majone (1992), ubicada en un lugar “intermedio” de reconocimiento de los límites de la racionalidad pero de mantención del horizonte de racionalidad como fundamento de la política pública. En palabras de Aguilar (1992: 67), es posible deducir que del análisis de Majone emerge el siguiente postulado central: “el análisis realista debe partir con la aceptación de que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada o restringida, pero su ejercicio racional debe ayudar a discriminar entre las restricciones reales y las falsas y a expandir progresivamente el campo de la elección racional pública, removiendo informativa y críticamente, teórica y prácticamente, los obstáculos presentes que estrechan las posibilidades de la libertad para ciudadanos y gobernantes”.

A nuestro juicio, la principal virtud de la propuesta “dialéctica” de Majone lo constituye la notable capacidad de articulación de la relación entre política y racionalidad con un marco democrático de implementación de las políticas públicas. Y es que, si para las visiones racionalistas la democracia aparecía en último término como un “obstáculo” para la omnipotencia de la decisión y la plena racionalidad de la aplicación de las políticas públicas<sup>19</sup>, y para las visiones transaccionales la democracia sería posible sólo a condición de “abandonar” cualquier criterio de racionalidad, para Majone la democracia constituye el fundamento de una racionalidad fundada no sólo en criterios instrumentales sino que amplificada al ámbito de la deliberación, la discusión, la comunicación y la persuasión que definen lo que podemos

---

<sup>18</sup> Para una ilustración de los problemas de coordinación en el marco de la implementación de las políticas públicas federales en EEUU, ver el comentario de Aguilar (1993) a los trabajos de Martha Derthick.

<sup>19</sup> Sobre el vínculo entre racionalismo y autoritarismo, ver Aguilar, 1992a y 1992b. De este último, ver las reflexiones recogidas del propio Majone.

entender como el “espacio público-democrático”. En palabras de Aguilar (1992a: 61): “El análisis convencional puede operar tal vez bajo el supuesto de que un pequeño círculo de hombres deciden por sí mismos las políticas públicas y que procede asesorarlos científicamente. Pero lo más probable en las democracias activas es que el proceso decisorio sea más complejo, abierto y controvertido, por lo que para llegar a decidir una política y sobre todo para desarrollarla operativamente con eficacia se exigirá contrastar posiciones y compatibilizar diferencias, mediante un proceso de persuasión que depure y acerque los puntos de vista factuales y valorativos de los diversos interesados y competidores”.<sup>20</sup>

El reconocimiento del “dato democrático”, en definitiva, opera para Majone no sólo como reconocimiento de la presencia de un marco que restringe las pretensiones plenipotenciarias de la racionalidad sino que también como apertura a una nueva forma -intersubjetiva- de racionalidad comunicativa que entiende al momento de la comunicación y la persuasión como constitutivo de la dinámica de producción de políticas públicas<sup>21</sup>.

Sin embargo, y pese a lo ya expuesto, la propuesta de Majone indudablemente vincula la política pública a una determinada “estructura informativa”<sup>22</sup> que, claro está, es mucho más amplia que aquella considerada en las visiones racionalistas, pero que sin embargo coincide con ésta en la búsqueda por establecer un marco de procesamiento que dote al momento de la decisión de un contenido “informado”.

Creemos, sobre esto, que si bien resulta indudable que toda “decisión” ha de estar dotada de esquemas de información y de procesamiento de lo que se recibe del entorno político y social, existe una “última instancia” de decisión propiamente democrática que se encuentra signada por una total contingencia. Nos referimos, específicamente, a momentos de emergencia de demandas, de instalación política de problemáticas sociales, de emergencia de nuevos actores, de materialización de conflictos imprevisibles que constituyen la trama permanente de la política democrática y que se resisten a cualquier reducción a un mero “cálculo informativo”. Esos momentos, pensamos, constituyen un reto para la disciplina de la política pública, posible de sintetizar en la siguiente pregunta: ¿cómo es posible pensar la posibilidad de integrar al momento de la planeación, diseño e implementación de las políticas públicas la emergencia de situaciones democráticas de desestructuración de los marcos informativos de la decisión o, en otros términos, a momentos en que la decisión política -fuera de todo cálculo y de toda predecibilidad- acontece “sin previo aviso”?

¿Es posible tal vínculo?; ¿será posible el despliegue de políticas públicas que puedan “convivir” con la siempre “imprudente” realidad de la política democrática?; ¿será posible combinar, en un marco de análisis productivo a la vez que democrático, previsión y contingencia, decisión e indecidibilidad? Nuestro proyecto se dirige precisamente por este camino, intentando dar cuenta de la forma en que el momento de la planificación e implementación técnica del proceso de reconstrucción se vincula con un entorno político democrático habitado por actores con distintos intereses y perspectivas, por demandas heterogéneas y no plenamente anticipables.

---

<sup>20</sup> Un aspecto importante que obliga a producir una distancia entre el momento estrecho de la decisión y el momento de la implementación y realización de las políticas dice relación con la necesidad de la “comunicación” de la política. Este aspecto, a mi juicio, resulta un tema mayor, toda vez que implica el desplazamiento del concepto de racionalidad hacia una dimensión intersubjetiva ausente en la mayoría de las reflexiones relativas a política pública. Con el reconocimiento de la necesidad de la comunicación, la persuasión y el consenso, entonces, “se introduce así una racionalidad nueva, dialógica, en complemento y rebase de la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis de políticas convencional” (Aguilar, 1992a: 28).

<sup>21</sup> Creemos que la propuesta de Majone se inscribe en la dirección del concepto de “implementación” como una labor esencialmente política desarrollado por Aguilar (1993), al igual como de la noción de “gobernanza” desarrollada por el mismo autor (2006).

<sup>22</sup> Sobre la noción de estructura informativa para la elección pública ver Salcedo, s/f.

## BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILAR, LUIS. **Gobernanza y gestión pública**. FCE. México D.F 2006
- AGUILAR, LUIS. "Estudio introductorio". En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **La implementación de las políticas**. Porrúa. México D.F 1993
- AGUILAR, LUIS. "Estudio introductorio". En, Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **La hechura de las políticas pública**. Porrúa, México D.F: 1992 a
- AGUILERA, SILVIA. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010
- AGUILAR, LUIS: "Estudio introductorio". En, Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **El estudio de las políticas públicas**, Porrúa, México D.F, 1992 b
- ANEAS DE CASTRO, SUSANA. "Riesgos y peligros. Una visión desde la geografía". En **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n°60, 2000.
- BAUMAN, ZYGMUNT. **En busca de la política**. Ed. FCE, Buenos Aires, 2001.
- BECK, ULRICH. "Teoría de la sociedad del riesgo". En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996.
- CALVO, FRANCISCO. "Panorama en los estudios sobre riesgos naturales en la geografía española." **Boletín de la A. G. E. n° 30**, España, 2000.
- CASTRO, CARMEN PAZ. "Chile: Eventos pasados, oportunidades presentes. Abandonando el ciclo de los desastres". En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- FORESTER, JOHN "La racionalidad limitada y la ciencia de salir del paso". En, Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **La hechura de las políticas públicas**. México D.F, Porrúa.1992
- GIDDENS, ANTHONY. "Riesgo". En **Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas**. Ed. Taurus, Madrid, 2001
- HARVEY, DAVID. **Espacios de Esperanza**. Ed. Akal. Madrid, 2003
- KLEIN, NAOMI. **La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre**. Paidós, Barcelona, 2007.
- MAJONE, GIANDOMENICO "Los usos del análisis de políticas". En, Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **La hechura de las políticas públicas** México D.F, Porrúa .1992.
- HOLZMANN, ROBERT. "Manejo social del riesgo. Un nuevo marco para la protección social y más allá". **Rev. De la Facultad Nacional de Salud Pública. Vol 21, n°1**, Universidad de Antioquía, Colombia.
- JAUME, CURBET. La era del riesgo. ¿Eliminar el riesgo o gestionar el desastre?. En **Rev. Electrónica. Gobernabilidad y seguridad sostenible**. Mayo 2002.
- LINDBLOM, CHARLES. "La ciencia de 'salir del paso'". En, Luis Aguilar (estudio introductorio y edición): **La hechura de las políticas públicas**. México D.F, Porrúa, 1992.
- LUHMANN, NIKLAS. "El concepto de riesgo" "Teoría de la sociedad del riesgo". En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996. Argentina, 2001.

Artículo\_ Plan de Reconstrucción en Chile. El problema del desarrollo urbano y de la estrategia comunicacional a nivel local.

Carlos Durán Migliardi – Marco Valencia Palacios

- MARDONES, MARÍA et alt. “La zonificación y evaluación de riesgos naturales de tipo geomorfológico: Un instrumento para la planificación urbana en la ciudad de Concepción”. **Rev. EURE**, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 2004.
- MUSCAR, EDUARDO. “Emplazamientos humanos en zonas de riesgos naturales en Latinoamérica. Las sociedades ante las catástrofes.”, en rev. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense n° 15**. Madrid, 1995.
- PARENTI, MICHAEL. “Katrina o cómo el libre mercado mató a Nueva Orleans”; Rev. Atajo. Periodismo para pensar”, 2006.
- PERAZA, ARMANDO. “La construcción social del riesgo.” **En Rev. Electrónica de Veterinaria. Vol 11 n°3**, La Habana, 2010
- SALCEDO, DAMIÁN “Autonomía y bienestar en la toma de decisiones públicas” (mimeo), (s/f)
- SILVA, LISANDRO. Resiliencia, hábitat residencial y reconstrucción. en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- SOJA, EDWARD. **Postmetrópolis. Critical studies of cities and regions**. Blackwell, 2002
- TORRES, AXEL. “Conversión del riesgo natural en un factor positivo de desarrollo urbano. La ciudad y su relación con el medio natural” Seminario de grado Área Urbanismo, FAUP, U. Central, 2010. Prof. Guía: Marco Valencia.
- TRONCOSO, JUAN CARLOS. “Asentamiento humano en Zona de Riesgo. Borde Costero, el caso de Constitución.” Seminario de grado Área Urbanismo, FAUP, U. Central, 2010. Prof. Guía: Marco Valencia.
- TAPIA, RICARDO. “Terremoto en Chile, Febrero 2010. Demandas y emergencia habitacional”, en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- VVAA. **Las capitales del capitalismo, Ciudades. Urbanismo y desastre en Chile**; Selección de artículos, Editorial Aun creemos en los sueños, 2010
- VVAA. “Que se derrumben los sentidos comunes y se reconstruyan las comunidades. Reflexiones a partir del terremoto y maremoto en Chile”. **En Historia Ausente**; editorial Quimantú, 2011