doi:10.11144/Javeriana.uh82.rcap

Reflexiones críticas sobre las Alianzas Público Privadas (APP) como instrumentos de respuesta frente a catástrofes socio-naturales[1]

Paulina Vergara Saavedra[2]
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile [3]
pvergaras@u.uchile.cl

Juan Pablo Araya Orellana[4]
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile[5]
jpabloaraya@iap.uchile.cl

Sebastián Donoso Zamorano[6]
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile
sebastian.donoso90@gmail.com

Xenia Fuster Farfán[7]
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile[8]
xeniaff@uchilefau.cl

Recibido: 23 de julio de 2015
Aceptado: 26 de octubre de 2015
Disponible en línea: 9 de mayo de 2016

[1] Artículo de reflexión que integra el análisis de resultados de dos equipos de investigación: la revisión teórica realizada por el grupo de estudios de Alianzas Público-Privadas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y el trabajo de campo efectuado a partir del terremoto y maremoto 2010 en Chile, por el Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile, equipo interdisciplinario de dicha Universidad especializado en reconstrucción post-catástrofes.

[2] Doctoranda en Ciencias Humanas, Políticas y del Territorio del Laboratorio PACTE del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Grenoble-Francia. Administradora Pública de la Universidad de Chile. Master en Políticas Públicas y Cambio Social del Instituto de Estudios Políticos IEP Grenoble-Francia

[3] Académica y coordinadora de asuntos estudiantiles de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

[4] Master en Ciencia Política de la Universidad de Chile, Administrador Público de la Universidad de Chile

[5] Docente de la cátedra Introducción a la Gestión Pública en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Chile y coordinador de gestión e innovación docente en la misma escuela

[6] Estudiante de Administración Pública con mención en Gestión Pública de la Universidad de Chile. Ayudante de investigación

[7] Trabajadora Social con mención en Políticas Sociales, Magíster en Hábitat Residencial

[8] Profesora instructora de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigadora del Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile

Documento accesible en línea desde la siguiente dirección: *http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/uniwhumanistica/index*

Reflexiones críticas sobre las Alianzas Público Privadas (APP) como instrumentos de respuesta frente a catástrofes socio-naturales

Resumen

La presente investigación reflexiona desde una perspectiva crítica sobre las alianzas público-privadas como instrumento exitoso ante catástrofes socio-naturales en Chile, en las localidades de Constitución y Llico afectadas por el terremoto y maremoto de 2010. La evidencia recogida indicaría que, si bien las Alianzas Público Privadas (APP) han sido percibidas positivamente por la población como respuesta durante la emergencia, existe descontento por la aplicación de estos instrumentos en el modelo de reconstrucción post-desastre. Lo anterior se explicaría principalmente por los escasos canales de participación ciudadana en el diseño del proceso y la asimetría de poder entre privados y ciudadanía, ya que los primeros definieron los alcances de la reconstrucción en el territorio al parecer con el propósito de satisfacer sus intereses. Pese a los indicadores oficiales de eficiencia, las APP han generado importantes problemas y costos, que finalmente son asumidos por el Estado.
Palabras clave: Alianzas Público Privadas (APP); gestión de catástrofes; Desastres socio-naturales

Critical Reflections on the Public-Private Alliances (APP) as Response Instruments in the Face of Socio-Natural Disasters

Abstract

This research reflects from a critical perspective on the public-private alliances as a successful instrument in the face of socio-natural disasters in Chile, in the Constitución and Llico districts, which were affected by the earthquake and tsunami of 2010. The evidence collected would suggest that although the Public-Private Alliances (APP) as a response during the emergency have been positively perceived by the population, there is dissatisfaction regarding the application of these instruments in the post-disaster reconstruction model. The aforementioned could be explained mainly by the scarce citizen participation channels in the design of the process and the power asymmetry between the private and the citizens. The former defined the scope of the reconstruction in the territory, seemingly aiming to satisfy their interests. Despite the official efficiency indicators, the APP have brought important issues and costs which are finally assumed by the State.
Keywords: Public-Private Alliances (APP); disaster management; socio-natural disasters

Reflexões críticas sobre as Parcerias Público Privadas (PPP) como um instrumento de resposta frente a catástrofes sócionaturais

Resumo

A presente investigação reflete desde uma perspectiva crítica sobre as parcerias público-privadas como instrumento bem-sucedido ante catástrofes sócio-naturais no Chile, nas localidades de Constitución e Llico afetadas pelo terremoto e maremoto de 2010. A evidencia coletada indica que, bem que as Parcerias Público Privadas (PPP) foram percebidas positivamente pela população como resposta durante a emergência, há insatisfação pela aplicação desses instrumentos no modelo de reconstrução pós-desastre. Isto aí explicar-se-ia principalmente pelos escassos canais de participação cidadã na concepção do processo e a assimetria de poder entre privados e cidadania, uma vez que os primeiros definiram os alcances da reconstrução no território aparentemente com o propósito de satisfazer seus interesses. Apesar dos indicadores oficiais de eficiência, as PPP geraram importantes problemas e custos, que em última são assumidos pelo Estado.
Palavras-chave: Parcerias Público Privadas (PPP); gestão de catástrofe; Desastres sócio-naturais

En los últimos años diferentes publicaciones (Useem, Kunreuther, y Michel-Kerjan, 2015; Comerio, 2013) han destacado el proceso de reconstrucción chileno, post terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, como un caso exitoso y replicable ante desastres socio-naturales. En este contexto destaca el establecimiento de Alianzas Público-Privadas (APP) como instrumentos eficientes y efectivos en la resolución de los problemas públicos provocados por desastres. Sin embargo, la vara de medición de éxito de este tipo de colaboración está relacionada principalmente con la eficiencia, efectividad y rapidez de la respuesta, dejando de lado los criterios relacionados con la validez democrática en el diseño de las propuestas de intervención y la participación ciudadana. En este sentido, la aparición espontánea de diferentes actores desde la sociedad civil, como el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (MNJR) y RedConstruyamos, que han cuestionado tanto los planes de reconstrucción como los mecanismos de intervención, evidencian el malestar ciudadano en torno a la respuesta del Estado frente a la catástrofe socio-natural.

A partir del trabajo de campo se puede inferir que las principales fuentes de disconformidad con la estrategia de abordaje de la situación de crisis a través de las APP tienen relación con la escasa participación de la ciudadanía de las zonas afectadas, lo que conllevó al diseño e implementación de respuestas alejadas de las necesidades de las personas en su entorno. Junto con lo anterior, existe una visión negativa de la ciudadanía en torno al rol jugado por las empresas que formaron parte de las APP. Si bien durante la emergencia la ciudadanía miró con buenos ojos la intervención privada, ya que tenía una capacidad de respuesta más rápida que el Estado, posteriormente criticaron la visión utilitarista de ésta.

La presente investigación reflexiona desde una perspectiva crítica sobre las APP como instrumento exitoso de respuesta ante situaciones de desastre socio-natural. Así, en una primera parte se exponen los principales elementos teóricos que explican el funcionamiento de las Alianzas Público Privadas como respuesta a problemas públicos, señalando en particular las principales problemáticas de estas desde el punto de vista de la representación democrática, así

como de la participación ciudadana para analizar también lo que expone la literatura en relación con la oportunidad de las APP en situaciones de catástrofes socio-naturales. En una segunda parte se describe y analiza cómo las APP han operado como instrumento de respuestas a desastres en el caso de la reconstrucción chilena post terremoto y maremoto del 27 de Febrero de 2010 (en adelante 27-F), en las localidades costeras de Constitución y Llico.

Las Alianzas Público Privadas, ¿dispositivos efectivos para responder a catástrofes socio-naturales?

En la experiencia internacional las APP generalmente han sido incorporadas como experiencias exitosas para solucionar problemas en infraestructura pública, Investigación y Desarrollo (I+D), el desarrollo productivo, entre otras áreas (Hodge y Greeve, 2007; Link, 2006; Börzel y Risse, 2005; Bull y McNeill, 2007). Como señalan Bexell y Mörth (2010) existe un debate político y académico con respecto a los beneficios que produciría el establecimiento de Alianzas Público Privadas como respuesta a problemas públicos, en específico con respecto a la legitimidad democrática de estas. Las grandes tensiones en torno a las APP tienen que ver con *trade-offs* entre eficiencia/deliberación, participación/*accountability*, medios/fines, entre otros (Bexell y Mörth, 2010, p. 4). En la misma línea, Lienhard (2006) subraya que existen ventajas en la implementación de las APP, pero también ciertos peligros, sobre todo para las autoridades públicas ya que, aunque existe una responsabilidad cedida al privado, los costos políticos siempre recaen en ellas. Peters y Pierre (2010) platean que las APP "(...) epitomizan quizás de mejor forma que otras estructuras la noción contemporánea de superioridad del mercado, en términos de eficiencia y satisfacción al cliente" (p. 52), por lo que añaden que estos dispositivos son cada vez diseñados menos desde el punto de vista de lo público y más como una invasión del mercado en lo público.

En el contexto mencionado anteriormente, uno de los primeros elementos que contribuyó a la formación de las APP fue la influencia

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la conceptualización sobre la relación Estado-Mercado. Las políticas diseñadas en función de éste enfoque oscilaron entre estimular la competencia entre los servicios públicos y la venta de empresas estatales. Como señalan Peters y Pierre (2010), si la Nueva Gestión Pública busca generar una autonomía de los procesos más operativos en el Estado, las APP se adaptan bien a esta orientación. Sin embargo, estas políticas tuvieron diferentes resultados según el país en el cual se aplicaban. Por lo tanto, uno de los factores sobre el origen de las APP está relacionado con cómo se ha materializado la reforma de la gestión pública en cada contexto nacional. (Pollitt y Bouckaert, 2000; Peters y Pierre, 2010).

Principales visiones sobre las APP

Existen visiones divergentes sobre la conceptualización de las APP. Por un lado encontramos la idea de las APP producidas por el cruce de objetivos en común entre el sector público y los privados. En este sentido, las APP se producirían con el propósito de que cada parte involucrada pueda alcanzar sus objetivos particulares previamente establecidos. Van Ham y Koppenjan (2001) añaden que las APP funcionan como "[…] cooperación con algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en los cuales conjuntamente desarrollan sus productos y servicios, comparten riesgos, costos y recursos los cuales están conectados con esos productos" (p. 598). Dentro de esta concepción Kern (2002) destaca tres rasgos distintivos de las APP: a) Las APP estimulan que exista una movilización de capacidades de todo tipo de recursos de los actores involucrados; b) Las APP estimulan altos grados de sinergia que provienen de la interacción pública y privada; y c) Una mirada sobre la eficiencia en el manejo de los recursos, ya que en el entramado de una APP existen recursos públicos asociados.

Otro grupo de definiciones suman a la noción expuesta de objetivos compartidos, un enfoque de gobernanza donde las APP no solamente se articulan en torno a cualquier objetivo, sino que apuntan a buscar el bien común de la sociedad. En esta línea Donahue y Zeckhauser (2011)

señalan que las APP se enmarcan dentro de la denominada gobernanza colaborativa y se entienden como "[…] la colaboración que crea sinergias entre los gobiernos y participantes privados, permitiéndoles juntos producir más que la suma de lo que ellos en esfuerzos separados podrían alcanzar" (p. 30). Siguiendo esta línea sobre gobernanza colaborativa, pero desde el punto de vista de la participación ciudadana, Bexell y Morth (2010) señalan que las APP tienen (o deberían tener) como objetivo común de las partes que la componen, el desarrollo sostenible del país en el cual se realizan.

No obstante lo anterior, existe un grupo de académicos que mira con cierto recelo la modalidad de APP como respuesta a problemas públicos, concibiendo las APP más bien como una estrategia para ocultar intereses privados detrás de una apariencia de colaboración. Como señala Savas (2000), hablar abiertamente de externalización o privatización de la producción de bienes y servicios públicos, provocaría en muchos grupos de la sociedad un manifiesto rechazo; sin embargo, si estos mismos dispositivos fuesen presentados como una idea de colaboración, lograría reducir asperezas de los demás actores y se generaría un espacio más propicio para su implementación.

Desde otro punto de vista Svedberg (2010) explica que las APP se traducirían en esfuerzos de cooperación que involucrarían a actores fuera del sector público y aquellos que están dentro del aparato estatal. Sin embargo, aunque los dos sectores trabajen para resolver un problema público, sus intereses reales no serían los mismos. Las APP serían entonces un medio para alcanzar intereses particulares, favorecerían intereses privados a nombre del bien común.

Desde un punto de vista abiertamente crítico, Lipschutz y Rowe (2005) señalan que las APP solamente crean una apariencia de inclusión y participación ciudadana. Según ellos, "[…] las APP amenazan los valores democráticos como parte de la larga tendencia de que, prácticamente ningún aspecto de la política democrática parece haberse desmarcado de la penetración de la lógica de mercado" (p. 173).

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

Ante lo anterior surgen advertencias relacionadas con la elección de las partes involucradas en la conformación de estas alianzas y cómo se distribuye el poder entre estas. Según Schäferhöff, Campe y Kaan (2009): "[...] las perspectivas más críticas [en torno a las APP] explican la formación de alianzas como estrategias para reforzar a los actores de mercado y para privatizar la gobernanza global bajo lineamientos neoliberales" (p.4 57). Bexell y Mörth (2010) señalan que a menudo estas alianzas son auto-mandatadas, la definición de los actores es arbitraria y no hay una clara definición de responsabilidades. Por otro lado, Peters y Pierre (2010) señalan que hoy en día no hay un convencimiento de que las APP sean un reflejo de objetivos compartidos por los actores en torno al bien común. Según Peters y Pierre (2010), la idea básica de las APP tienen relación con "(...) fortalecer la capacidad ejecutiva de las instituciones políticas creando una organización que opera bajo una discreción sustantiva, usando esta estructura como un vehículo para forjar recursos con la empresa privada" (p. 45), por lo que estas organizaciones no aceptan fácilmente ser evaluadas con los mismos criterios que otras instituciones democráticas.

Por su parte, Lienhard (2006) evidencia el peligro de que las empresas formen parte de las APP en ausencia de legitimidad democrática, obligaciones jurídicas y pérdida de control político por parte del sector público. En consecuencia, los fundamentos mismos del Estado estarían siendo afectados y su buen funcionamiento comprometido. Lienhard (2006) señala que los peligros para el Estado democrático constitucional podrían presentarse bajo la forma de: difusión asimétrica, comportamiento oportunista de las empresas y consorcios, falta de transparencia, incertidumbre en la realización de tareas, controles insuficientes, ausencia de participación democrática y de responsabilidad de diversos actores. Bexell y Morth (2010) llaman la atención sobre la complejidad del entramado institucional que da vida a las APP, debido al lenguaje altamente técnico de los acuerdos logrados entre las partes. Lo anterior genera gran complicación para el *accountability* democrático que puede ejercer la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, Peter y Pierre (2010) señalan al respecto que muchos de los mecanismos de evaluación de las APP

tienen relación con criterios económicos o de eficiencia, olvidando el carácter público de los mismos. De hecho, los motivos reales de la conformación de las APP serían la posibilidad de gestionar recursos financieros de una forma más laxa (p. 46). Lo anterior conlleva a que en el diseño de las APP existan déficits democráticos. Por otro lado, el funcionamiento de las APP puede llegar a complejizarse en su implementación. Según Lipshutz y Rowe (2005), las APP no consideran la participación ciudadana como un valor para obtener buenos resultados. La opinión de las minorías más vulnerables se encuentra generalmente excluida de todo el proceso (desde la creación de las APP hasta su evaluación).

Alianzas Público Privadas como respuesta a situaciones de catástrofe

Así como se han levantado cuestionamientos a la aceptabilidad política de la intervención de agentes privados en modalidades de APP para la resolución de problemas públicos, estos se extienden y profundizan en la aplicación de APP en casos de reconstrucción o mitigación de catástrofes socio-naturales.

Abou-Bakr (2013) principalmente analiza las APP en respuesta a situaciones de desastre en Estados Unidos, en especial en los casos del atentado en el World Trade Center 9/11 y el Huracán Katrina. En función del análisis de estos casos, señala que mientras las instituciones públicas y estatales tuvieron serios problemas para dar respuestas coordinadas, efectivas y rápidas a la situación de catástrofe durante el período de emergencia, el sector privado actuó con mayor premura, proveyendo bienes y servicios a los afectados.

Abou-Bakr (2013) señala que las APP que operan en casos de catástrofe pueden ser denominadas como alianzas de respuesta (*responsive partnership*) que se caracterizarían por ser diseñadas para atacar un problema específico de catástrofe nacional o de gran escala, usando instrumentos de cooperación público-privada, donde

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

las partes comparten el sentido de urgencia y cuando la crisis se encuentra resuelta, naturalmente se diluyen, por lo que es una alianza *ad hoc*. No obstante existen también *alianzas estratégicas*, que están orientadas a la resolución de objetivos de gran escala, a largo plazo y al desarrollo de estrategias para prevenir futuras catástrofes. Estas alianzas están pensadas desde un punto de vista más estratégico que las alianzas de respuesta, buscando prevenir situaciones de crisis y en el caso que estas se produzcan, reducir su impacto.

Por otro lado Abou-Bakr (2013) evalúa las APP en caso de catástrofe de acuerdo a siete factores: crisis, liderazgo, estructura organizacional, intercambio de información, beneficios compartidos, confianza y adaptabilidad o sustentabilidad. En función de lo anterior, señala que aunque las APP en casos de catástrofe pueden ser viables, el marco en el que ellas ocurren no lo es. En los casos analizados el autor evidencia que las estructuras organizacionales burocráticas son más bien *ad-hoc*, con "[…] una débil estructura centralizada capaz de proveer un conjunto de reglas para la colaboración" (p.104), lo que provocaría grandes complejidades para el intercambio de información y coordinación para la acción, generando una escasa capacidad de respuesta. Otro de los problemas de las APP ante catástrofes tiene relación con el carácter cortoplacista de estas que son solamente viables en situación de crisis, ya que no existen instrumentos de política y/o legales que permitan su sustentabilidad. Como señala Abou-Bakr (2013), "[…] sin una legislación que provea un mecanismo de cooperación sostenida entre estos sectores (público y privado) en tiempos de calma, los intereses se retrasarán en ambos sectores" (p. 105). Finalmente recalca la dificultad del establecimiento de las APP por la cantidad de actores que forman parte de ellas y la conjugación de los intereses de estos.

Alianzas Público Privadas como respuesta a catástrofes socio-naturales: el caso de constitución y llico, post terremoto 27 -F en Chile

Metodología de la Investigación

El presente trabajo es un estudio de dos casos de respuesta por parte del Estado a catástrofes socio naturales post terremoto 27-F en Chile: Constitución y Llico. El diseño de la investigación es de tipo cualitativo, en específico un estudio de caso explicativo, empírico y no experimental, para lo cual se optó por la aplicación de dos técnicas: la realización de dos grupos focales con vecinos/as damnificados/as de distintos sectores de las localidades antes mencionadas y veinte entrevistas semi-estructuradas con dirigentes/as sociales, funcionarios públicos y representantes del sector privado. Yin (1994) plantea que el estudio de caso es una estrategia útil especialmente cuando la pregunta que orienta la investigación es 'cómo', o ' cuándo ' no se tiene mayor control sobre los eventos analizados. Se han escogido ambos casos para este análisis ya que, pese a sus diferencias geopolíticas, integraron el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa que a partir de 2011, lideró a nivel nacional la oposición al proceso de reconstrucción implementado por el gobierno de Sebastián Piñera. La evidencia empírica se construye en base a análisis de prensa, documentos oficiales y entrevistas en terreno a diferentes actores involucrados[9] en el proceso de reconstrucción en el período 2010-2014.

Para analizar la información se realizó un análisis de contenido, entendido como un método que busca descubrir la significación de un mensaje, ya sea este un discurso, una historia de vida, etc. Concretamente, el método consiste en clasificar y/o codificar los diversos elementos de un mensaje en categorías, con el fin de hacer aparecer de la mejor manera el sentido (Canales, 2006). En ese marco las entrevistas se leyeron en conjunto por cada una de las categorías de

[9] Se entrevistó a actores privados, líderes sociales y participantes del proceso de reconstrucción. Se reservan los nombres y sus funciones por acuerdo de confidencialidad.

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

informantes con el objeto de codificar temáticamente los contenidos de las mismas. Posteriormente se establecieron aquéllos códigos que mostraban mayor repetición y relevancia desde el punto de vista de los entrevistados y se procedió a describir, de manera bastante fiel al relato original, los principales elementos que emergieron de cada tema, enfatizando en aquéllos que fueron repetitivos en cada grupo. A continuación se presentan los principales hallazgos de esta investigación donde en una primera parte se caracteriza la situación de catástrofe para posteriormente analizar las APP como respuesta a la situación de emergencia (inmediatamente después del terremoto y tsunami), y las APP como mecanismos para la reconstrucción.

Antecedentes de la catástrofe

El terremoto y maremoto ocurrido la noche del 27 de febrero de 2010 bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet[10] es uno de los eventos telúricos más fuertes registrados en la historia de la humanidad, ocupando el séptimo lugar según el US Geological Survey (2012), y afecta las regiones más importantes del centro del país, aquellas que concentran la mayor cantidad de población y actividad económica. Las primeras horas son caóticas, ya que las autoridades y en particular los servicios encargados de la emergencia, llaman a no alertarse, pues no existía amenaza de tsunami, sin embargo, este ocurre. Según estimaciones oficiales e investigaciones posteriores, el terremoto y maremoto afectaron de manera más grave las zonas más pobres del país (Mella, 2012). En general, el desastre socio-natural abarcó desde la región de Valparaíso hasta la región de la Araucanía y las zonas insulares de aquellas regiones.

Según los datos del Censo 2002[11], la comuna de Constitución ubicada en la región del Maule, consta de una superficie de 1.343km^2 y una población de 46.081 habitantes que pertenecen no solo a la

[10] Perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro izquierda.

[11] Al momento de realizar este estudio el Censo 2012 ha quedado inválido, y se espera la realización de un censo abreviado para 2017 que entregue información más actualizada, por ende solo se puede acceder a la información anterior al desastre. Se puede revisar la noticia sobre el futuro censo abreviado de 2017 en el diario El Mercurio.

ciudad, sino también a pequeñas localidades aledañas que están bajo su administración. Se trata de una localidad que si bien aún cuenta con pesca artesanal, vive de una economía relacionada a la industria maderera y celulosa. En particular es el grupo CELCO (también conocido como Celulosa Arauco S. A.) quien controla la mayor parte de esta industria y ha transformado la ciudad en una de las principales productoras de papel del país. A su vez este actor privado se trasformó en protagonista de la reconstrucción de esta ciudad y de Llico.

Por su parte, Llico es una caleta de pescadores artesanales que depende de la Municipalidad de Arauco (distante 32 km de esta), pertenece a la Región del Biobío y cuenta con una población de 600 habitantes, encontrándose en una de las zonas más pobres del país (la provincia de Arauco).

Alianzas Público Privadas como estrategia para enfrentar la emergencia

El período de emergencia se desarrolla bajo dos gobiernos: desde el 27 de febrero al 10 de marzo bajo el gobierno de Bachelet y luego desde el 11 de marzo, bajo el gobierno de Sebastián Piñera (gobierno de centroderecha perteneciente a la coalición Alianza por Chile). El gobierno de Piñera se caracterizó por autodefinirse como "[…] un gobierno con fuerte énfasis en la excelencia, el sentido de urgencia, el compromiso de metas, resultados concretos y la constante rendición de cuentas" (Web Gobierno de Chile, 2010-2014) un gobierno que trabajaría 24/7 y se transformaría en el gobierno de los mejores, en su mayoría provenientes del sector privado de grupos o consorcios de *retail*, mineras, bancos, etc.

El nuevo gobierno plantea desde un principio el modelo de APPs tanto para emergencia como reconstrucción. Según Vergara y Araya (2013) dos características principales se desprenden de este plan: por un lado un componente local asociado a lineamientos nacionales y por otro, la presencia de los privados que debiera asegurar la eficiencia y eficacia.

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

Por ejemplo, para la construcción de viviendas de emergencia se realiza una campaña nacional de recolección de dinero *Chile ayuda a Chile* a través de fundaciones en una cuenta de un banco privado y con ayuda de medios de comunicación para un show televisivo de 48 horas con el fin de alentar las donaciones. Con este dinero se construyen viviendas de madera de 18 m^2 por familia en alianza con la ONG Techo para Chile y otras ONGs ligadas al tema, solucionando rápidamente el problema principal de la emergencia.

En el período de emergencia, no solo la solución para viviendas transitorias tuvo una respuesta rápida y efectiva por parte de privados, la reconstrucción de escuelas y centros preescolares también fue iniciativa privada. Solo la ONG Desafío Levantemos Chile construyó 17 centros modulares en las zonas de catástrofe durante el período de emergencia (marzo-abril 2010), gracias a los aportes de privados que invirtieron en su modelo de colaboración. Por otra parte, también la entrega de botes y motores para la pesca artesanal por parte de ONG's y fundaciones, fue otra de las soluciones rápidas que permitieron recuperar las pequeñas economías de las zonas costeras. Ambas acciones influyeron en el proceso de recuperación de Constitución y Llico según lo relatado por los dirigentes locales, que al ser consultados por el rol del sector público versus el sector privado al momento de la emergencia, tienden a destacar las ayudas recibidas por parte de ONGs y empresas.

No obstante, en el caso Llico, los dirigentes entrevistados evidencian una descoordinación general por parte de los actores públicos como de los privados. Esta desorganización en la entrega de ayudas y servicios, genera una percepción en los habitantes y dirigentes de Llico de abandono por parte del Estado, en contraste con la gran participación de privados. Un vecino damnificado señaló que:

> […] la ayuda estatal de gobierno fue la mínima. Pienso que ellos le delegaron a instituciones como la Iglesia, a instituciones privadas la ayuda que la gente estaba recibiendo, por ejemplo, hay un sacerdote que se movilizó bastante por estos sectores dónde lograron conseguir

> cocinas a mucha gente que no tenía como cocinar, no fue el gobierno ni fue el Estado […]. (Vecino damnificado, Llico, 2013)

La percepción anterior, que también es plausible en el caso de Constitución, responde a que a nivel local, las municipalidades colapsaron ante el desastre. En efecto, como señaló la Asociación Chilena de Municipalidades (2010),

> Frente a una catástrofe de proporciones, muchos de los municipios más vulnerables no pudieron hacer frente a la crisis y se vieron completamente sobrepasados […]. Para las municipalidades con peores índices de pobreza, la catástrofe implicó incurrir en gastos impensados y muy por encima de su capacidad presupuestaria, sobre todo en aquellas que sumaban a su condición de vulnerable, una situación de ruralidad. (p. 31)

En algunos casos ocurrió que los municipios que tienen bajo su administración a varias localidades, se encontraron desbordados al ver un sinnúmero de problemas que resolver en zonas damnificadas y muchas veces lejanas geográficamente entre sí. Esto ocurrió en Constitución que tiene bajo su administración varias pequeñas localidades a las que ha sido muy complejo responder aún cinco años después del maremoto. La otra cara la representa la localidad de Llico que al ser una pequeña caleta costera dependiente de la Municipalidad de Arauco (distante 32 km), desde la ocurrencia del desastre, sufrió las consecuencias de pertenecer a un municipio lejano y sobrepasado por la catástrofe. Sin embargo, como se verá en ambos casos, la estrategia para superar la emergencia y enfrentar la reconstrucción no fue empoderar el nivel local, sino más bien hacer partícipes a privados, lo que genera un verdadero *bypass* entre el gobierno central y los privados, dejando fuera a los municipios (Mella, 2012).

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

Alianzas Público Privadas como estrategia para enfrentar la reconstrucción

Una vez decretado el fin del período de emergencia, y dando inicio al período de reconstrucción, el gobierno de Sebastián Piñera elaboró un plan para hacer frente a un balance poco alentador: en un primer momento se estimó que el costo total de la reconstrucción alcanzaría los U$30 mil millones; cerca de 500 personas fallecidas, decenas desaparecidas (a causa del maremoto), y más de 800.000 personas damnificadas, de las cuales 220.000, son reconocidas oficialmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU para recibir algún tipo de beneficio[12] (Vergara y Araya; 2012). Se creó así el Plan Nacional de Reconstrucción (Chile Unido Reconstruye Mejor) para las zonas afectadas, que cubre el período 2010-2014 de la administración de Piñera. Este plan se compone de instrumentos territoriales llamados Plan Maestro de Reconstrucción Estratégico Sustentable PRES, Plan Maestro de Reconstrucción del Borde Costero PRBC y Plan de Regeneración Urbana PRU, todos distintos modelos de APPs. El Plan Nacional contiene definiciones estratégicas para el proceso, donde se señala que: "[...] es imposible pretender que el Gobierno reconstruya todo o determine la manera de hacerla centralizadamente desde Santiago, son las propias comunidades, con gran apoyo y protección del Estado, quienes determinarán los caminos de su propia reconstrucción" (MINVU, 2011, p. 3).

En agosto de 2010, el Plan de Reconstrucción estipulaba que:

> El mecanismo usado para concertar y financiar los planes maestros durante la fase de emergencia fue en base a convenios de asociación público-privada entre municipios, gobiernos regionales, empresas y organizaciones sociales, en que el MINVU actuó como garante, velando porque el resultado generase insumos válidos para la actualización de los planes reguladores y la programación de planes de inversión previa validación técnica, económica y social por parte de los organismos correspondientes. (MINVU, 2011, p.11)

[12] Quedan fuera de este proceso entre otros: propietarios de edificios privados colapsados, arrendatarios, familias con más de una propiedad, etc.

El mismo documento exponía los alcances de dichos convenios, además de reconocer la autodeterminación local, entendiendo que el plan regulador para las localidades afectadas no es del todo vinculante, aun cuando se estipula que su valor se encuentra en ser un ejercicio técnico prospectivo, participativo y transparente.

Los Planes Maestros de Reconstrucción Estratégico Sustentable PRES en general, son una muestra de lo anterior. En el caso de Constitución, según lo relatado por los dirigentes sociales, el PRES se presentó con una orientación hacia la participación y la excelencia, por lo que fueron bien acogidos en un principio, ya que además pretendían ser de largo plazo, considerando los productos esperados y el valor social que estos entregarían a la ciudad. Se definió ante la ciudadanía dar respuesta a la catástrofe mediante la conformación de un equipo integrado por una serie de actores públicos y privados: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Municipalidad de Constitución, la Universidad de Talca, las oficinas de arquitectos ARUP y Elemental, la ONG Fundación Chile y la celulosa Arauco (CELCO) como el principal actor privado. Este Plan de Reconstrucción Sustentable (PRES) tenía como fin transformarse en un Plan Maestro orientador de esfuerzos colectivos, integrando criterios de sustentabilidad en todos los sentidos, desde la concepción del Plan hasta la propuesta final en términos económicos, sociales y ambientales (Vilchez, 2010). Sus ejes principales fueron oficialmente: excelencia (diseño integrado de la ciudad), viabilidad (sentido de realidad) y participación ("para y con la gente").

Determinado el marco político-administrativo general, se definió llevar a cabo en 90 días: una consulta general y voluntaria a los habitantes, la instalación de una oficina permanente durante la consulta e implementación del plan, charlas y talleres para dar a conocer los proyectos propuestos, que posteriormente serían llevados a consulta ciudadana dirigida por la empresa Arauco, todo lo que finalmente sería implementado por las oficinas arquitectónicas ya mencionadas.

Es Celulosa Arauco quien concentra la formulación y ejecución del Plan de Reconstrucción Sustentable, principal APP ejecutada en

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

la ciudad de Constitución (Imilan y Fuster, 2014) y se transforma en el mayor protagonista local de la reconstrucción. Según la entrevista realizada a un funcionario de la empresa Arauco S.A., se dio espacio para que la población tuviera participación en la elección de los proyectos vitales para la comuna, donde se recogieron las apreciaciones y necesidades de la comunidad. El proyecto y su respectivo diseño vendrían principalmente de la empresa y las oficinas arquitectónicas adjuntas al PRES. Además de los proyectos consultados a la ciudadanía, surgieron proyectos que se consideraron como imprescindibles en el proceso reconstructivo que se categorizan en tres grupos: los financiados 100% por el Estado y donde la empresa colabora entregando el diseño y el proyecto; los proyectos financiados 100% por privados, como el proyecto de mitigación de olores de la planta de celulosa Arauco; y por último los proyectos financiados por privados a través de la Ley de Reconstrucción y de Franquicias Tributarias. Adicionalmente Arauco S.A. realizó la venta de terrenos propios para la construcción de nuevas viviendas que benefician tanto a vecinos como trabajadores de la misma planta. Se incorpora en estos proyectos habitacionales la posibilidad de escoger tipologías de diseño según la decisión del dueño beneficiario.

Surgimiento del descontento frente a la estrategia de reconstrucción

Si bien el resultado de las APP durante la emergencia fue bien evaluado en general, ya a mediados de 2010 se visualizaban los primeros movimientos locales preocupados por el proceso de reconstrucción (Vergara y Araya, 2013). En un principio, en las diversas zonas afectadas, los primeros actores locales fueron grupos organizados, anteriores al desastre como juntas de vecinos, sindicatos de pescadores, etc. Hacia fines de 2010 se creó el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa MNRJ y en 2011 se consolidó RedConstruyamos, dos de los principales movimientos sociales de oposición al modelo de reconstrucción chileno, conformados por habitantes de la zonas afectadas por el 27-F. Ambos movimientos surgen por la inquietud frente a las

respuestas gubernamentales al desastre y en particular, a la presencia de los privados en el proceso, reclamando abiertamente participación ciudadana y un rol más activo de las localidades afectadas[13].

Mediante las charlas consideradas en el PRES, la población expresó sus necesidades y exigencias, las cuales fueron recogidas con la intención de que fueran consideradas en el plan maestro elaborado posteriormente (focus Group LLico y Constitución, 2014). Aquí aparecen los primeros conflictos con el modelo presentado, ya que, según lo que señalan los dirigentes, las primeras dudas se presentan respecto a la materialización de las propuestas y al carácter propiamente democrático de las decisiones. De acuerdo a las entrevistas analizadas, las instancias de participación ciudadana variaron según dónde y cómo se establecieron las consultas, por lo que los resultados expuestos también fueron cuestionados. Los damnificados comenzaron a sospechar del proceso y lo que en este se entiende por participación, debido a que algunas soluciones no tuvieron ningún tipo de consulta, dejando en evidencia procesos y productos no regulados ni estandarizados para todos los sectores de la ciudad, provocando en algunos casos situaciones percibidas como injustas y desiguales en cuanto a los beneficios obtenidos (Entrevista a dirigente de la zona afectada, 2013). Existe adicionalmente la percepción por parte de las dirigencias locales que para ciertos beneficios se alteraron los resultados de la ficha de caracterización socioeconómica, dándoles un puntaje más alto y por ende complejizando la obtención de beneficios (focus Group LLico y Constitución, 2014).

El proceso se tensa definitivamente cuando comienza a tratarse el tema de la expropiación de los terrenos cercanos a la ribera del rio Maule y posteriormente con la tasación de los terrenos, donde buena parte de las quejas recayeron en el Serviu (Servicio de Vivienda y Urbanización dependiente de MINVU), institución a la que se atribuyen procesos poco transparentes y unilaterales, afectando así la credibilidad de la institución y con ello el papel del gobierno dentro del proceso reconstructivo (focus Group LLico y Constitución, 2014).

[13] Declaraciones públicas y conformación de ambos movimientos en sus sitios oficiales: Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa MNRJ en http://reconstruccionjusta.blogspot.cl/ y Redconstruyamos en https://es-la.facebook.com/red.construyamos

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

Tanto la entrega de beneficios como la construcción de viviendas nuevas termina generando tensiones entre los damnificados, los privados y las instituciones públicas involucradas en el proceso de reconstrucción. Los dirigentes locales y algunos habitantes entrevistados señalaron resultados desiguales tanto en la determinación de dónde y qué tipo de reconstrucción se entregaría a cada familia damnificada como en el tipo de beneficios que se entregaron (vouchers, subsidios, etc.), generando a su vez, conflicto entre los distintos beneficiarios al verse con diferentes respuestas.

Uno de los mayores conflictos se presentó en Llico donde los funcionarios encargados de la emergencia promovieron la construcción de casas provisorias en sitios de familiares de los afectados y en paralelo, una parte de la población fue conminada a formar parte de sectores asignados para viviendas de emergencia llamados 'aldeas' (Focus Group Llico, 2013). Esto generó a corto plazo un desigual trato a los damnificados, según lo que indican tanto dirigentes como pobladores, quienes tuvieron acceso a construcciones provisorias en sitio de familiares y obtuvieron menos beneficios durante el proceso de reconstrucción, creando rivalidades entre grupos de damnificados de esta pequeña localidad.

A diferencia de otras localidades, la población de Llico no recibió de buena manera la llegada de las viviendas de emergencia, no solo por la división social que se generó entre ellos, sino sobre todo por la calidad de estas, no adaptadas al complejo clima de la zona (caracterizado por vientos muy fuertes y lluvias abundantes). Muy temprano, la localidad de Llico comenzó a manifestarse contra los productos de las alianzas público-privadas apenas llegaron los primeros representantes de ambos sectores a plantear las soluciones posibles. Como señala un entrevistado: "[…] después de eso se levantan estas aldeas y ahí se cometen los primeros disparates, trajeron unas mediaguas[14], te digo, sin forro, flexibles y totalmente inseguras" (Entrevista a vecino damnificado, Llico, 2013). Ante ello, algunas de estas mediaguas quedaron vacías y se instaló una a modo de protesta, en medio del pueblo destruido con una pancarta gigante que se convirtió en el emblema

[14] En Chile se llama mediaguas a las viviendas precarias construidas en madera, de entre 10 a 18 m^2.

de la caleta pesquera: "Dignidad para Llico". Así esta localidad integró de manera muy temprana el recién creado Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa antes de cumplido el primer año del desastre y se transformó en opositora al proceso de reconstrucción presentado por el gobierno.

Por otro lado, en casos como los de Llico, alejados de grandes urbes y con poca población, los proyectos de reconstrucción se hicieron poco atractivos para los privados y de los pocos interesados en llevarlos a cabo, muchas empresas quebraron en el intento o bien entregaron productos deficientes. Esto último ocurrió precisamente en esta caleta pesquera. Los futuros habitantes de las nuevas casas dieron seguimiento a la construcción de las mismas y se percataron de las falencias. Las denuncias llegaron a la Contraloría General de la República quien detuvo la construcción (Radio Cooperativa, 2013) y en 2013, los llicanos continuaban sin reconstrucción de sus viviendas dado que luego de la detención de esta, la empresa se desentendió y no recibieron respuestas por parte del gobierno regional ni central.

Por su parte, Constitución también sufrió los problemas del proceso de reconstrucción. Los cuestionamientos al PRES prosiguieron a lo largo del primer año, lo que gatilló que hacia finales de 2011, los distintos dirigentes integraran el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa. Según la investigación al proceso de reconstrucción llevada a cabo por la Cámara de Diputados, el grupo consultivo PRES Constitución cesó sus funciones a mediados de 2010, una vez terminado y entregado el plan maestro, que tuvo como función actuar como un comité ejecutivo en el que se revisaron los avances del plan con representantes de los equipos técnicos municipales, los consultores contratados por Arauco (CELCO), los equipos técnicos de la Universidad de Talca y las contrapartes técnicas del MINVU (Cámara de Diputados, 2011).

Tanto en Llico como en Constitución, las críticas no solo se centraron en el cómo participar del proceso, sino también en conflictos de intereses que este escondía. En efecto, los dirigentes locales señalaron que sus desconfianzas se cernían incluso sobre las intenciones mismas de la empresa coordinadora, Arauco S. A., ya que le atribuyeron

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

intereses en apariencia guiados por el proceso de reconstrucción, pero que escondían intenciones más bien ligadas a su desarrollo económico como lo fue la expansión de la carretera (Entrevista a dirigente Social, 2014), que finalmente utilizaron los camiones madereros de propiedad de la empresa, lo que ocurrió en ambas localidades. En la misma línea, el Oficio N°231 enviado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo por la Cámara de Diputados, requirió los antecedentes respecto a la licitación de consultorías y estudios del mentado proyecto de mitigación del borde costero de la comuna, considerando un eventual conflicto de interés

> [...] originado por la participación social del señor Subsecretario Andrés Iacobelli y el funcionario del Ministerio señor Pablo Allard, en la Empresa Celulosa Arauco, sociedad que forma parte del grupo PRES Constitución, a cargo de estudios de proyectos de reconstrucción en la comuna. (Cámara de Diputados; 2011, p.63)

Esto sustentó la versión de los dirigentes con respecto al interés real de la empresa por la ampliación de las vías.

Si bien el gobierno de Piñera finalizó su mandato en marzo 2014 anunciando un éxito del modelo de reconstrucción y con un avance del 97% (La Tercera, 2014), la evidencia del trabajo de campo y de los informes posteriores (Imilan y Fuster, 2014; Imilan, Fuster y Vergara, 2015; Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014) , distan bastante de la cifra ya que esta considera no solo lo construido sino también entregado el voucher, aunque la vivienda no haya sido entregada ni esté aún proyectada su construcción/entrega. Tampoco esta cifra considera los problemas de gestión de las APP y las deficiencias en los productos entregados.

En efecto, en julio de 2014, a meses de haber asumido el segundo gobierno de Michelle Bachelet, la encargada de la Reconstrucción nombrada para este período, Paula Forttes, entregó junto a su comisión un informe (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014) que critica el modelo utilizado y hace hincapié en las falencias e irregularidades del mismo. El informe verifica varias de las denuncias que presentaron las localidades pertenecientes al Movimiento

Nacional por la Reconstrucción Justa y RedConstruyamos, entre las cuales se encuentran los casos de estudio. El informe señaló que se verificaron incumplimientos graves en las obligaciones de inspección técnica, tal que,

> Proyectos que han presentado problemas evidentes de construcción, como [...] 86 viviendas en la Región Del Maule, el cual ya estaba terminado y SERVIU no ha podido entregar a las familias porque las precipitaciones de abril de 2014 dejaron al descubierto una serie de observaciones: inundaciones y deslizamiento de tierra, utilización de materiales usados, muros y panderetas colapsadas por la lluvia. [...] En la localidad de Llico, la existencia de faltas reiterativas que afectan los elementos estructurales de la vivienda y cimientos. (p. 103)

Este informe además concluye que los problemas frecuentes de supervisión y fiscalización en tiempos normales, tienden a continuar y en algunos casos, agudizarse en situaciones post-desastres, lo que se evidenció en el caso de la reconstrucción chilena 2010-2014. A pesar de este informe, el proceso de reconstrucción tanto en Llico como en Constitución no sufrió mayores cambios y el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa aún continúa representando a estas zonas y a aquellas que han sufrido otro tipo de desastres posteriores.

Discusión y conclusiones

Si bien el gobierno de Piñera concluye su gestión anunciando un éxito del modelo de reconstrucción, los casos estudiados muestran que no basta con centrar los procesos en la eficiencia, puesto que si bien las cifras entregadas podrían ser probadas, existen puntos conflictivos que no se evidencian en estas cifras, estas no reflejan las tensiones y conflictos generados por las APP.

Un primer flanco de críticas tiene que ver con la validez democrática de las decisiones y la participación ciudadana en respuestas que impactan directamente en la población. En efecto, como se pudo

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

observar en los casos de Llico y Constitución, la baja o nula participación ciudadana generó respuestas que no se adaptaron a la realidad local, cambiando las formas de vida. En ambos casos ocurrió que se validaron proyectos de ciudad preexistentes a las aspiraciones y modos de vida de sus habitantes.

En segundo lugar, el caso chileno permite cuestionar la idea que realmente el eje articulador de las APP sea el bien común. Según las entrevistas analizadas, la empresa participante de la APP habría utilizado la posición de poder otorgada por el Estado para orientar el proceso de reconstrucción, y de este modo concretar proyectos en beneficio de sus intereses. Este modelo de APP en contexto de desastre permitió ocupar un espacio de poder inusual a los privados, entregándoles decisión sobre el rediseño de las ciudades y sobre las vidas de sus habitantes. Esto ha traído consigo una percepción de disconformidad por parte de las comunidades afectadas, una sensación de abandono por parte del Estado y sobre todo, una percepción de ser víctimas de un segundo desastre provocado por el arbitrio de decisiones político-administrativas y de privados.

Otro flanco de críticas se desprende de la responsabilidad que hereda el segundo gobierno de Bachelet, al tener que encargarse de los problemas del modelo de reconstrucción del gobierno de Piñera. En este sentido, si bien se pensaron las APP como solución al problema de la reconstrucción, lo cierto es que en casos críticos, los privados abandonaron los compromisos y el Estado debió asumir los costos políticos y administrativos, independiente del gobierno de turno. Esto podría explicarse a través de lo planteado por Hafsi (2009) en relación a que la evolución de las APP tiende a ser de una simplificación aparente e incluso temporal. Si el proyecto no es rentable o evoluciona de mala manera, el privado puede llegar a desentenderse de alguna forma, ya sea renegociando las condiciones, reduciendo los servicios entregados e incluso "Puede llegar a fracasar y dejar al Estado en la obligación de retomar la actividad y sus problemas. En todos los casos, el Estado sigue siendo a ojos de la población, el responsable de las operaciones efectuadas a través de las APP" (Hafsi, 2009, p. 342).

Por último, la falta de un diseño estructural de las APP al momento de enfrentar la situación de crisis, provocó una percepción de improvisación por parte de la ciudadanía con respecto a la respuesta del Estado. Se percibe frente al terremoto y tsunami la ausencia de una coordinación clara entre los organismos gubernamentales y el sector privado. Esto tiene relación con lo planteado por Abou-Bakr (2013), la APP concebida para enfrentar este contexto de crisis tiene un carácter solo de respuesta *ad hoc* (*responsive partnership*) y no una mirada de largo plazo. Desde un punto de vista más global se evidencia la falta de una política pública para hacer frente a desastres socio-naturales. En todos los casos y planes puestos en marcha, se dependía de qué tan interesada estaba la empresa/privado, qué tan involucrado lo público, qué tan coordinados/organizados los actores, qué tan presentes los dirigentes, etc. No existió ni existe aún una política, sino un conjunto de acciones con más o menos presencia de actores públicos, en otros casos con más presencia o menos presencia de privados, pero que finalmente obtienen resultados disímiles y en algunos casos, resultan ser aún más problemáticas que el desastre mismo, generando desigualdad y división como ocurrió en Llico y en Constitución. Es más, se optó por empoderar a los privados como actores estratégicos de la reconstrucción, olvidando entregar herramientas y recursos a los gobiernos locales que se vieron sobrepasados por esta catástrofe y ciertamente tuvieron que enfrentar otras. En la concepción ideológica del modelo, se tuvo como supuesto que existirá una autorregulación de los actores económicos que entregarían un resultado de excelencia, donde la hipótesis implica que estos debían funcionar armónicamente y el Estado intervenir solo cuando estos estuvieran impedidos de hacer frente o no se interesaran. Sin embargo, en la reconstrucción chilena ocurre que la solución profundiza desigualdades, afecta a los más vulnerables y termina por emplazar al Estado como responsable de los errores cometidos.

universitas humanística no.82 julio-diciembre de 2016 pp: 219-247
bogotá - colombia issn 0120-4807

Referencias

Abou-Bakr, A. (2013). *Managing Disasters through Public-Private Partnerships.* Washington: Georgetown University Press.

Araya, J. (2012). Alianzas Público-Privadas y Participación Ciudadana: Un Análisis desde la Teoría. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Cartagena de Indias, Colombia.

Asociación Chilena de Municipalidades (2010). *Gobiernos Locales, Política de suelo y Reconstrucción.* Chile: Asociación Chilena de Municipalidades.

Bexell, M. y Mörth, U. (2010). *Democracy and Public Private Partnership in Global Governance.* New York: Palgrave Macmillan.

Börzel, T. y Risse, T. (2005). Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of Transactional Governance? En E. Grande, y L. Pauly (Eds.). *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century* (pp.195-216.). Toronto: University of Toronto Press.

Bull, B. y McNeill, D. (2007). *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnership and Market Multilateralism.* New York: Routledge.

Cámara de Diputados (2011). *Comisión Investigadora encargada del seguimiento del proceso de Reconstrucción Nacional.* Valparaíso: Informe de la Comisión Investigadora.

Canales, M. (2006). M*etodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios*. Bogotá: Editorial LOM.

Casado, F. (2007). *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo.* Madrid: Fundación Carolina.

Comerio, M. (2013). *Housing Recovery Chile: A cualitative Mid-program Review.* California: Pacific Earthquake Engineering Research Center.

Cutler, A. (2008). Problematizing Corporate Social Responsability under Conditions of Late Capitalism and Postmodernity. En V. Rittberger, y M. Nettesheim, *Authority in the Global Political Economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Donahue, J. y Zeckhauser, R. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulents Times*. Princeton: Princeton University Press.

Gobierno de Chile (s.f.). Informe de reconstrucción 2010-2014. Recuperado de: *http://2010-2014.gob.cl/presidente/*.

Gobierno de Chile (2010). Diagnóstico estado de la reconstrucción terremoto y tsunami 27 de febrero de 2010. Recuperado de http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf

Hafsi, T. (2009). Paternariats Public-Privé et Management de la Complexité: Les Nouveaux défis de l'Etat. *Revue Francaise d'Administration Publique*, 336-358.

Hodge, C. y Greeve, C. (2007). Public-Private Partnership: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 545-558.

Imilan, W. y Fuster, X. (2014). Llico post 27F: La comunidad invisibilizada en la reconstrucción de su hábitat residencial. En Le Monde Diplomatique. *Ética, Poder y Territorio* (págs. 33-46). Santiago de Chile: Le Monde Diplomatique.

Imilan, W., Fuster, X. y Vergara, P. (2015). Post-disaster reconstruction without citizens and their social capital in Llico (Chile). *Environment & Urbanization. International Institute for Environment and Development (IIED)*, *27*(1), 317–326.

Kern, A. (2002). Public Private Partnership. En I. f. Iberoamerika-Kunde, *La Cooperación Alemana para el Desarrollo: Una visión desde Latinoamérica*, *XVII*(11).

La Tercera (2014, febrero 27). Piñera y aniversario del 27F: "Hemos logrado reconstruir un 97% de lo que destruyó el terremoto". *La Tercera*. Recuperado de

http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/02/674-567177-9-pinera-y-aniversario-del-27f-hemos-logrado-reconstruir-un-97-de-lo-que-destruyo.shtml

Lienhard, A. (2006). Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, Risques et Possibilities. *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 587-604.

Link, A. (2006). *Public Private Partnership: Innovations, Strategies and Policy Alternatives.* New York: Springer.

Lipschutz, R. y Rowe, J. (2005). *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the Rest of Us?* London y New York: Routledge.

Martens, J. (2007, enero). Multistakeholders Partnerships - Future Models of Multilateralism?. *Occasional Papers* (29) Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.

Mella, M. (2012). Efectos sociales del terremoto en Chile y gestión política de la reconstrucción durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Revista Política y Gobierno, 16*, 19-46.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014, febrero 27). *Diagnóstico estado de la Recontrucción Terremoto y Tsunami.* Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU (2011). Plan de Reconstrucción: Chile Unido Reconstruye Mejor. Chile: MINVU. Recuperado de www.minvu.cl

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinvención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial.* Barcelona: Paidós.

Peters, B. y Pierre, J. (2010). Public-Private Partnerships and the Democratic Deficit: Is Performance-Based Legitimacy the Answer? En M. Bexell y U. Mörth (Eds.). *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* (pp. 41-54). New York: Palgrave MacMillan.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* New York: Oxford University Press.

Radio Cooperativa (2013, noviembre 27). Damnificados de Llico acusan abandono luego de 3 años viviendo en mediaguas. *Radio Cooperativa.* Recuperado de http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/sismos/catastrofe-en-chile/damnificados-de-llico-acusan-abandono-luego-de-tres-anos-viviendo-en-mediaguas/2013-11-27/105549.html

Savas, E. (2000). Privatization and Public-Private Partnership. En G. Hoodge y C. Greeve, *Public-Private Partnership: An International Performance Review* (pp. 545-558). Cheltenham: Edward Elgar.

Schäferhöff, M., Campe, S. y Kaan, C. (2009). Trasnational Public-Private Partnership in International Relationships: Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results. *International Studies Review*, 451-74.

Svedberg, K. (2010). Partnership, Bondary Blurring and Accountable Actohood. En M. Bexell y U. Mörth, *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance.* New York: Palgrave MacMillan.

US Geological Survey (2012). Magnitude 8 and Greater Earthquakes since 1900. Earthquake Hazards Program. US Geological Survey. Recuperado de http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/mag8/magnitude8_1900_date.php

Useem, M., Kunreuther, H. y Michel-Kerjan, E. (2015). *Leadership Dispatches: Chile's Extraordinary Comeback from Disaster.* Stanford: Stanford University Press.

Van Ham, H. y Koppenjan, J. (2001). Building Public-Privates Partnerships. *Public Management Review*, 593-616.

Vergara, P. y Araya, J. (2012). Public Private Partnerships, Social Movements and Discriminations: The Case of Chilean Reconstruction Post-Earthquake and Tsunami, 2010. *International Conference of Public Policy*.

Vergara, P. y Araya, J. (2013). Partenariats public-privé, mouvements sociaux et discriminations: le cas de la reconstruction chilienne post-tremblement de

terre et tsunami (2010). En A. Prevert y E. Guillalot, *Discrimination: un objet indicible?* (pp. 203-219). Grenoble: L'Harmattan.

Vilchez, N. (2010). *Memoria de título, Proyecto: 'Puerto Pesquero Artesanal y Turístico.* Santiago: Facultad de Arquitectura. Universidad de Chile.

Web Gobierno de Chile (2010-2014). Recuperado de http://2010-2014.gob.cl/presidente/

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Cómo citar este artículo

Vergara, P., Araya, J. P., Donoso, S. y Fuster, X. (2016). Reflexiones crtíticas sobre las Alianzas Público Privadas (APP) como instrumentos de respuesta frente a catástrofes socio-naturales. *Universitas Humanística*, 82, 219-247. http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.rcap