

Terremotos, democracia y dictadura en Chile en el siglo 20: el funcionamiento del orden público y del orden social en eventos catastróficos

Earthquakes, democracy, and dictatorship in 20th century's Chile: the working of public order and social order in catastrophic events

Juan Luis Ossa
Centro de Estudios Públicos, Chile

Aldo Mascareño
Centro de Estudios Públicos, Chile

<p>RESUMEN: En este artículo argumentamos que los terremotos son experimentos naturales que ponen a prueba los marcos institucionales y constitucionales del sistema político (sean o no democráticos), tanto en relación con si este es suficientemente eficiente para mantener el orden público y la reconstrucción del orden social; o si, por el contrario, requiere de medidas extraordinarias para conducir la crisis. Por medio del uso de fuentes primarias y secundarias, indagamos en los eventos políticos que siguieron a los terremotos de 1939, 1960 (ambos bajo vigencia de la Constitución democrática de 1925) y 1985 (bajo vigencia de la Constitución autoritaria de 1980). Nuestros resultados muestran que, en democracia, la tentación política de recurrir a medidas extraordinarias, representada en la renuncia al control civil de las zonas afectadas y su traspaso a fuerzas militares, es relativamente alta, mientras que en dictadura se aprecia una consistencia decisional por la extralegalidad del régimen.</p>	<p>ABSTRACT: In this article we argue that earthquakes are natural experiments that test the institutional and constitutional frameworks of the political system (whether democratic or not), both in relation to whether it is efficient enough to maintain public order and reconstruct the social order; or if, on the contrary, it requires extraordinary measures to lead the crisis. Using primary and secondary sources, we inquire into the political events that followed the earthquakes of 1939, 1960 (both under the democratic Constitution of 1925) and 1985 (under the authoritarian Constitution of 1980). Our results show that, in democracy, the political temptation to resort to extraordinary measures, represented in the renunciation of civilian control of the affected areas and their transfer to military forces, is relatively high, while in dictatorship a decisive consistency is appreciated by the extralegality of the regime.</p>
<p>PALABRAS CLAVE: Poder civil; Fuerzas Armadas; Democracia; Desastres naturales; Orden social; Legitimación</p>	<p>KEYWORDS: Civil power; Armed Forces; Democracy; Natural disasters; Social order; Legitimation</p>

INTRODUCCIÓN

Chile es uno de los países más sísmicos del mundo. Su posición en la zona de subducción de la Placa de Nazca bajo la Placa Sudamericana lo hace especialmente vulnerable a mega terremotos. Estudios técnicos históricos y paleosísmicos indican que este tipo de eventos acontece en promedio cada 300 años, aun cuando la recurrencia de sismos de gran intensidad durante los siglos 20 y 21 invita a reconsiderar las

ideas establecidas sobre su periodicidad (Ruiz y Madariaga 2018; Moernaut et al. 2018).

El análisis de los terremotos en Chile no es caso. Existe, en primer lugar, una dimensión técnica que indaga en su intensidad, causas y recurrencia en términos geológicos y en la capacidad de predicción de eventos de esta naturaleza (Beck et al. 1998; Poli, Maksymowicz y Ruiz 2017; Santibáñez et al. 2019; Moreno et al. 2018; Silbergleit y Prezzi 2012; Barrientos 2005; Cisternas et al. 2005).

En una dimensión de sociología histórica se han investigado los obstáculos que el ‘tectonismo’ ha impuesto al desarrollo de los primeros habitantes del territorio (Venturino 1927), como también los efectos sociales y económicos de la ‘condición telúrica’ del país durante la primera mitad del siglo 20 (De la Cuadra 1957). La geografía urbana se ha internado en análisis históricos que vinculan las secuelas de los terremotos con el despliegue institucional (Aliste y Pérez 2013; Rojas 2018; Carvajal 2011), como también ha propuesto perspectivas más bien descriptivas de terremotos y tsunamis en la historia de Chile (Cereda, Errázuriz y Lagos 2017). Los análisis históricos, en tanto, se han concentrado en la relación entre catástrofes y construcción de la identidad nacional (Onetto 2018; Silva y Riquelme 2018; Schonhaut 2013), o en las condiciones de vulnerabilidad sistémicas que amplían las consecuencias de desastres naturales como los terremotos (Arteaga y Tapia 2015).

Si bien todos estos análisis son útiles en la reconstrucción de una historia de las prácticas políticas en acontecimientos sísmicos, ninguno de ellos indaga más precisamente en los eventos políticos en las horas y días posteriores al fenómeno natural en los cuales el sistema político reflexiona acerca de sus propios límites para enfrentar la catástrofe (Lagos 2011). La reflexión en torno a estos límites implica la toma de decisiones bajo alta tensión política e institucional (Luhmann 2013). Fundamentalmente, se debe decidir si los marcos institucionales y constitucionales establecidos (sean o no democráticos) son capaces de abordar la catástrofe con eficiencia frente a los desbordes de orden público y con eficacia frente a la reconstrucción del orden social; o si, por el contrario, se requiere de medidas extraordinarias para conducir la crisis.

Estas medidas extraordinarias suponen regularmente la renuncia al control civil de las zonas afectadas y su traspaso a fuerzas militares en materias de organización del orden público, de organización de la asistencia a la población y de restitución del orden social, es decir, del funcionamiento regular de servicios e instituciones públicas y privadas (Gross y Ní Aoláin 2006; Castle 2015; Gross 2017). Pero también en estos eventos de crisis se abre una oportunidad para observar deficiencias profundas del orden social, cuya transformación puede reconducir la sociedad en general por vías hasta entonces impensadas. En estas circunstancias, la decisión sobre la declaración de medidas extraordinarias genera una alta tensión política entre partidarios y detractores, lo que provoca una duplicación de la situación crítica: por un lado, refleja

las consecuencias sociales directas del evento natural; por otro, incrementa la crisis política que se desata por el modo de enfrentar las carencias y oportunidades que quedan al descubierto luego de la catástrofe.

Por medio de la investigación de fuentes primarias (archivos de prensa, debates parlamentarios) y secundarias (documentos y literatura sobre la época), buscamos comprender el comportamiento del poder público en momentos de extraordinaria tensión social como fueron los mega terremotos acontecidos en la zona centro-sur de Chile durante el siglo 20: el terremoto de 1939 (magnitud 8,3), el de 1960 (9,5) y el de 1985 (8,5). Con foco en los eventos políticos que acontecen en los días y semanas posteriores a los sismos mencionados (Sewell 2005), nuestro argumento central es que los mega terremotos ponen al sistema político ante la evidencia de sus propias limitaciones, tanto en el control del orden público como en los fundamentos del orden social; constituyen un ‘experimento natural’ que entrega información valiosa acerca de las carencias y virtudes de los modos de organización política de la sociedad (Dunning 2012), ya sea bajo condiciones democráticas (1939, 1960) o autoritarias (1985).

Para desplegar este argumento, en las siguientes tres secciones reconstruimos, de manera consecutiva, el comportamiento del sistema político en los terremotos de 1939, 1960 y 1985. En la cuarta sección discutimos analíticamente estos resultados en relación con nuestro argumento central, para luego sintetizar algunas conclusiones.

EL TERREMOTO DE 1939: LAS OSCILACIONES DEL PODER PÚBLICO

El terremoto de 1939, o ‘terremoto de Chillán’ –ciudad principal cercana al epicentro en la zona centro-sur de Chile– tuvo lugar el martes 24 de enero de 1939 a las 23:34 horas. Con una magnitud de 8.3, el terremoto alcanzó una extensión aproximada de 400 kilómetros (latitud 35° a 38° S). La información sobre la cantidad de víctimas fatales oscila entre las 5.000 personas –en registros oficiales de la Dirección General de Estadísticas de la época (Urrutia y Lanza 1993)– y las 30.000, según estimaciones posteriores (Beck et al. 1998).¹ Producto del tipo de movimiento (interplaca) y la amplificación de este en la zona central de Chile, el terremoto de Chillán se cuenta como el más devastador en términos materiales y humanos en la historia del país (Ruiz y Madariaga 2018).

Ya a las 4 de la madrugada del 25 de enero el gabinete del presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-

¹ Varias razones convergen para esta diferencia en las cifras: las limitaciones en el registro de los fallecidos por el colapso de los sistemas públicos, la escasa capacidad de los cementerios para

recibir cuerpos, y el entierro de cadáveres en zonas especiales por parte de miembros del Ejército para evitar epidemias. Diario El Mercurio, 26 de enero de 1939, 9.

1941) se había reunido para coordinar la acción en terreno con intendentes, gobernadores, Carabineros y el Ejército.² De acuerdo con los artículos 60 y 72 N° 2 de la Constitución de 1925,³ la reunión de ministros resolvió traspasar el “control superior de todos los servicios administrativos de provincias en que se produjo el siniestro [a] las autoridades militares y navales, [...] quienes procederán dentro de las más amplias facultades de acuerdo con los Intendentes y Gobernadores”.⁴ Esta atribución, característica del estado de sitio, solo se contemplaba en la Constitución de 1925 en caso de ataque exterior.⁵ Una serie de batallones militares locales asumieron en la madrugada siguiente el control de ciudades, mientras que otros se trasladaron desde Santiago (centro) y Temuco (sur) a la zona afectada para la reconstrucción de puentes, caminos e infraestructura básica, como también para organizar un flujo continuo de ayuda hacia las víctimas. El cuerpo de carabineros también reforzó la zona con 300 hombres en Chillán, 150 en Cauquenes, 50 en Concepción, 30 en Parral y 50 en San Carlos.⁶ Buques de la armada zarparon con alimentos, medicamentos y elementos sanitarios a puertos cercanos. Regresaban con heridos para ser atendidos en Valparaíso y Santiago. Dos buques ingleses (Exceter y Ajax), en aguas chilenas en esos días, hicieron lo propio,⁷ al igual que el buque francés Jeanne D’Arc (Carvajal 2011). Estados Unidos y varios países latinoamericanos, europeos y asiáticos aportaron con medicamentos y fondos para los damnificados. Solo desde Argentina llegaron 200 médicos a la zona de Chillán.⁸ Una vez organizado un campo de aterrizaje cerca de la ciudad de San Carlos,⁹ el transporte aéreo —a través de la Fuerza Aérea de Chile, la Línea Aérea Nacional (LAN) y Panagra— colaboró especialmente con el traslado de médicos y material sanitario.¹⁰ Convoyes de camiones con “obreros especialistas, provisiones y útiles de salvamento” partían constantemente hasta donde las vías lo permitieran.¹¹ Las telecomunicaciones, en tanto, comenzaron a restablecerse por medio de estaciones provisorias instaladas en las ciudades de Linares, Talcahuano, Concepción y Chillán.¹²

La mayor parte de estas acciones, incluida la visita del presidente a la zona, acontecieron en el

transcurso de 4 a 5 días. Del análisis de prensa y literatura sobre la época es posible advertir, en estos momentos iniciales, la reflexión que hizo el sistema político democrático sobre sus propios límites para hacer frente a la catástrofe. Esta se expresa en la oscilación entre el control civil y el control militar de las zonas afectadas. Ello, unido a las discusiones en torno a la Ley 6.334 sobre la creación de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y de la Corporación de Fomento y Producción que continuaron por los meses siguientes, configuraron un panorama de alto interés en relación con cómo el evento natural interactuó con el orden democrático-constitucional chileno.

A los pocos días del traspaso del control administrativo de la zona de catástrofe a los mandos militares, el periódico *El Mercurio* consideró inminente la dictación de la ley marcial en la zona.¹³ En el mismo sentido, José María Barceló, entonces ex Comandante en Jefe de la III División del Ejército con asiento en Concepción, sostenía que

[era] indispensable establecer en la zona afectada, el Comando Único Militar, tal como sucedería en caso de una guerra, el cual sería ejercido por el Comandante en Jefe del Ejército, quien, con sus órganos de mando, se establecería en la zona afectada, manteniendo así un enlace permanente con las autoridades militares de las diversas ciudades y con el Supremo Gobierno, encargado de enviarle los elementos necesarios.¹⁴

Bajo esta organización, el ‘Supremo Gobierno’, más que la instancia superior de mando parecía un servicio anexo del comando militar. La consideración de la catástrofe como una situación de guerra tenía como trasfondo la imposibilidad del sistema político de hacerse cargo de la situación crítica sin invocar medidas extraordinarias. Esto llevó a que el gobierno cediera el control a las fuerzas militares. La situación parecía escaparse de las manos a un gobierno de inspiración popular, recientemente electo y cuya campaña había criticado explícitamente los ataques a la restricción de las libertades públicas impuestas por el gobierno saliente de Arturo Alessandri.

El mismo día 26 de enero, la ciudad de Chillán se encontraba en estado de sitio bajo el mando del Jefe de Plaza, coronel Galvarino Zúñiga.¹⁵ Una serie

² Diario *El Mercurio*, 26 de enero de 1939, 13.

³ El Art. 60 refiere al Presidente como Jefe Supremo de la Nación; el Art. 72 N° 2 define como una de las atribuciones del presidente, dictar reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes. República de Chile, Constitución de 1925. Online: https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17659 [31 de diciembre de 2018].

⁴ Diario *El Mercurio*, 26 de enero de 1939, 13.

⁵ Artículo 72, N° 17, Constitución de 1925.

⁶ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 15.

⁷ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 20.

⁸ Revista *Topaze* 7: 340, 24 de febrero de 1939.

⁹ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 19.

¹⁰ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 20.

¹¹ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 20.

¹² Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 15.

¹³ Diario *El Mercurio*, 27 de enero de 1939, 19.

¹⁴ Diario *El Mercurio*, 30 de enero de 1939, 3.

¹⁵ La Constitución de 1925 contempla el estado de sitio en el Art. 72, N° 17, el que solo concede las facultades de trasladar personas y arrestarlas en sus casas o lugares que no sean cárceles. República de Chile, Constitución de 1925. Online: https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17659 [31 de diciembre de 2018].

de medidas extraordinarias no contempladas en la Constitución venían asociadas a la declaración: la obligación de los ciudadanos entre 18 y 40 años de presentarse ante instancias militares para participar de brigadas de emergencia (con indicaciones especiales para el personal médico y de ingeniería), el racionamiento de alimentos y combustibles, el uso exclusivo de vehículos motorizados e instrumentos de iluminación disponibles por parte de la jefatura de plaza, la prohibición de tránsito de personas después de las 20:00 horas y el control de las comunicaciones.¹⁶ El Comandante en Jefe del Ejército, general Fuentes, se instaló entonces en la casa de gobierno declarando que la “censura en las comunicaciones de radio [...] se han tomado con el buen propósito de evitar la propalación de noticias alarmantes, que contribuyan a agrandar la ansiedad y desesperación pública”. La intención siempre sería informar al país, “pero con detalles exactos”.¹⁷

Para el 28 de enero, el control militar se había extendido a toda la zona afectada, desde la provincia de Curicó a Malleco. Nadie podía entrar o salir de la zona. Las razones eran que se consumirían las escasas provisiones disponibles o que se podrían contagiar enfermedades a ciudades al norte o al sur de Chillán.¹⁸ Hacia el 1 de febrero de 1939, una semana después del terremoto, 1.500 soldados y 400 carabineros controlaban solo la ciudad de Chillán. En aquel día, el jefe de la Plaza llegó incluso a prohibir vestimentas con connotaciones políticas.¹⁹

Varias voces se habían levantado ya sobre la necesidad de mantención del orden público y social, pero dentro de los marcos de un régimen democrático-constitucional. Se reconocía la reacción rápida del gobierno frente a la tragedia, pero se manifestaban profundas inquietudes en torno al debilitamiento del poder público. En una formulación especialmente clara de esta preocupación, el diario *La Opinión* expresaba el 28 de enero:

tampoco es aceptable que se pretenda que a una sola persona –quien quiera que fuere– se pueda entregar la resolución de los graves asuntos que la catástrofe ha engendrado, con prescindencia de la opinión pública y de la discusión de los expertos que la ilustran, y del Poder Público llamado a sancionarlos.²⁰

El uso del concepto de ‘poder público’ contenía una fuerte dimensión normativa que consideraba deseable a la democracia “porque se funda en la pública y libre discusión de los negocios del Estado”.

Ello suponía una decidida legitimación del Congreso como legislador constitucional y que, de paso, consideraba al presidente como un “ejecutor de las leyes; pero no la autoridad que las establece”. A esa dimensión normativa se agregaba una consideración pragmática: las facultades extraordinarias serían, en esta situación particular, profundamente inútiles pues, ante la magnitud de la catástrofe, no habría parlamentario que pudiera “oponerse al despacho de proyectos relacionados con la hecatombe del martes”.²¹ El mismo periódico sostenía, al día siguiente, que las facultades extraordinarias constituían una antesala del fascismo y que si el presidente pretendía investirse de poder legislativo, “es porque estima que el Congreso está demás”.²²

Formulaciones de este tipo parecieron hacer efecto en la restauración del poder público en la situación poscrisis. El 1 de febrero, luego de una reunión entre el Comandante en Jefe del Ejército y el Ministro del Interior Pedro Alfonso, se emitió la Orden N° 4, que daba cuenta de una serie de disposiciones de normalización del poder público, tales como el regreso a la división territorial militar ordinaria, el cese de funciones del Oficial de enlace entre la Comandancia en Jefe y el Ministerio del Interior y el regreso del Regimiento de Artillería N°1 Tacna desde Linares a su guarnición en Santiago.²³ En las declaraciones se enfatizaba que “el Comando Único o Control Supremo de todo lo que diga relación con la zona del terremoto” corresponderá al Ministerio del Interior: “En una palabra, nada ni nadie se moverá sin consentimiento del Ministro del Interior en toda aquella zona”.²⁴

El poder público no había sido perdido totalmente, pero oscilaba peligrosamente en torno a un umbral crítico desde la noche del 24 de enero. Su restitución se logró en la reunión del 30 de enero entre el Ministro del Interior y el Comandante en Jefe del Ejército. Las declaraciones del Comandante en Jefe Carlos Fuentes el 2 de febrero, de visita en la zona afectada, podían ser entendidas como un gesto de unidad, pero también como reconocimiento de la subordinación militar al sistema político democrático:

Los Cuarteles Generales de Zona y las Comandancias de Plazas ya organizados normalmente, hacen sentir su acción segura, metódica y ordenada [...]. He seguido de cerca, en algunas partes acompañado de señores Ministros de Estado y parlamentarios, el funcionamiento de los diversos servicios de alimentación, sanidad, transporte, etc., he podido

¹⁶ Diario *La Nación*, 26 de enero de 1939, 9.

¹⁷ Diario *La Nación*, 26 de enero de 1939, 14.

¹⁸ Diario *La Segunda de las Últimas Noticias*, 28 de enero de 1939, 10.

¹⁹ Diario *La Segunda de las Últimas Noticias*, 1 de febrero de 1939, 11.

²⁰ Diario *La Opinión*, 28 de enero de 1939, 7.

²¹ Diario *La Opinión*, 28 de enero de 1939, 7.

²² Diario *La Opinión*, 29 de enero de 1939, 3.

²³ Diario *El Mercurio*, 2 de febrero de 1939, 13.

²⁴ Diario *La Segunda de las Últimas Noticias*, 30 de enero de 1939, 10.

comprobar, a la par, que el trabajo es sin descanso de sus directores y ejecutores.²⁵

Las cuidadas formulaciones de Fuentes corroboran que el punto crítico no había sido sobrepasado y que el trabajo conjunto de civiles y militares “organizados normalmente” lograba los frutos esperados. Ciertamente, esto no significó que la situación política se aquietara. El semanario de crítica y humor político *Topaze*, que había guardado silencio hasta el 10 de febrero en honor a las víctimas, reconocía la unidad que había provocado el desastre, pero hacía ver también que luego de unos días “ha asomado nuevamente la cabeza ponzoñosa de la pasión partidista. La desgracia, que nos unió por algunos momentos, nos divide ahora con una virulencia que aumenta de día en día. Y sobre las cenizas de 30.000 muertos se desata irreconciliable el rencor de los vivos”.²⁶ Esto constituía un anuncio de las discusiones en torno a la Ley 6.334 que creaban la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la CORFO —la primera encargada de la reconstrucción y la segunda de la reactivación económica y existente hasta la actualidad— y cuya promulgación tuvo lugar luego de dos meses de negociaciones, en abril de 1939 (Nazer 2016). Si bien la opinión pública lamentaba la confrontación política,²⁷ ello mismo mostraba capacidad reflexiva de un sistema político democrático que entre el 24 de enero y el 1 de febrero de 1939 había estado cerca de sucumbir, y que empleó la oportunidad para impulsar políticas de consolidación de instituciones sociales en el mediano y largo plazo.

EL TERREMOTO DE 1960: LA OPCIÓN POR EL PODER CIVIL

El 22 de mayo de 1960 la zona centro-sur de Chile sufrió el terremoto más fuerte del que se tenga noticia en la historia moderna. Alcanzando los 9,5 grados de magnitud, el evento afectó las actuales regiones del Biobío, de la Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos, es decir, la zona agrícola y ganadera más rica del país (Silva y Riquelme 2018). Tal como ocurrió con el terremoto de 1939, el gobierno se movilizó rápidamente para enfrentar la catástrofe. Los efectos del terremoto —al cual le siguió luego un tsunami— habían sido superlativos no solo material y humanamente, sino que también provocó una grieta entre la sociedad civil, las Fuerzas Armadas, el Congreso y el Ejecutivo. En la reflexión política que generó el terremoto, el Ejecutivo, encabezado por Jorge Alessandri, pretendió, y hasta cierto punto consiguió, orientar el poder civil hacia la implementación de medidas

extraordinarias. El Congreso, por su parte, actuó como una barrera de contención, negándose a otorgar facultades especiales al presidente, pero abogando porque los militares colaboraran abiertamente en la reconstrucción del país. En respuesta, el gobierno marginó a los militares de las labores de reconstrucción, cuestión que trajo consecuencias significativas en su relación tanto con las Fuerzas Armadas como con el Congreso.

En los primeros días después del evento, el gobierno utilizó el conocimiento y el equipamiento de las Fuerzas Armadas. La Línea Área Nacional, LAN, transportó alimentos, vestuario y medicamentos, a lo que se agregó un contingente de cien carabineros para “colaborar en la vigilancia y resguardo”.²⁸ En tanto, el 26 de junio de 1960 se estableció que los “jefes militares” estarían a cargo del “orden” y de la “seguridad colectiva” en los sectores de evacuación de la ciudad de Valdivia: “siete de los ocho sectores en que se ha dividido Valdivia para facilitar la evacuación masiva de la población [...] han quedado bajo el mando de las Fuerzas Armadas”.²⁹

La frase “seguridad colectiva” indica que el miedo al descontrol provocado por la falta de bienes básicos fue prácticamente inmediato. La preocupación era que “la falta casi absoluta de comunicaciones, falta de agua potable, teléfonos [y] gas” podía llevar a la ciudadanía a cometer actos de pillaje y otros desórdenes. De ahí que en su edición del 23 de mayo el diario *El Mercurio* felicitara a los habitantes de Concepción, la segunda ciudad más grande del país, por haber actuado mancomunadamente con “las Fuerzas Armadas, Carabineros, Defensa Civil, bomberos [y] la] Fuerza Área de Chile” para impedir “toda acción que tendiera a quebrantar el orden público”.³⁰

El trabajo colectivo entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas resume el tipo de política que el gobierno ejerció de ahí en más, promoviendo la acción efectiva de los militares en la reconstrucción del país, pero siempre bajo el control del poder del presidente. No es sorprendente que, al mismo tiempo que el gobierno empleó a las Fuerzas Armadas para enviar refuerzos de primera necesidad, utilizó a cuerpos de burócratas civiles para solucionar los aspectos más estructurales de la reconstrucción. El mismo 23 de mayo *El Mercurio* informaba que en Valdivia “las autoridades pusieron, desde el sábado, en movimiento un completo equipo de visitadoras sociales, quienes fueron trasladando a aquellos que quedaron sin techo al actual palacio que se construye para los Tribunales de Justicia”.³¹ Fue, en definitiva, la combinación de agentes del Estado y la sociedad civil la que contuvo

²⁵ Diario *La Nación*, 2 de febrero de 1939, 3.

²⁶ Revista *Topaze* 7:338, 10 de febrero de 1939.

²⁷ Además de *Topaze*, 2 de febrero de 1939, v. *La Opinión*, 11 de febrero de 1939, 3.

²⁸ Diario *La Nación*, 23 de mayo de 1960, 6.

²⁹ Diario *La Nación*, 26 de junio de 1960, 8.

³⁰ Diario *El Mercurio*, 23 de mayo de 1960, 9.

³¹ Diario *El Mercurio*, 23 de mayo de 1960, 9.

los efectos sociales del terremoto. Los militares, por su parte, fueron considerados en las tareas de reconstrucción y de orden público, pero nunca se les permitió tener el liderazgo o actuar con autonomía del poder público.

De modo paralelo a estas acciones inmediatas, el proceso reflexivo continuó. El gobierno de Alessandri impulsó una legislación especial para enfrentar las consecuencias del terremoto que se vería plasmada en la Ley 14.171 del 24 de octubre de 1960. Ella supuso varias facultades entregadas directa o indirectamente al presidente de la República, entre las cuales destacaban: un aumento sustantivo en la recaudación de impuestos; una serie de facultades sobre préstamos y contrataciones para la reconstrucción a través de la Corporación de la Vivienda, préstamos a las municipalidades, empresas y particulares a través de la CORFO y préstamos hipotecarios para la reconstrucción a través de instituciones de previsión; la expropiación de terrenos y construcciones de las zonas afectadas considerados necesarios para la reconstrucción, entre otras. Como en 1939 con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la CORFO, en esta ocasión se desplegó también una creación de instituciones a partir de la catástrofe. Esto motivó profundas discusiones en los debates parlamentarios de la Ley 14.171, tanto en relación con el rol de las Fuerzas Armadas en el manejo inmediato de la catástrofe como también en cuanto a las medidas institucionales de largo plazo propuestas por el gobierno.

En relación con las acciones inmediatas del Ejecutivo en la reconstrucción, la mayoría de las intervenciones en el Congreso en los días y semanas que siguieron al terremoto fue realizada en un tono positivo y de colaboración con el Ejecutivo. El partido radical comparó la responsabilidad que tenía Alessandri de reconstruir el país con la que le había cabido a Aguirre Cerda en 1939: “los Diputados radicales deseamos que este Gobierno no encuentre los obstáculos ni la oposición que encontró el del año 1939 para hacer estas cosas, y ofrecemos la parte de concurso que a nosotros nos corresponde”.³² En la misma línea, el Partido Nacional Popular señaló que, como oposición, harían “abstracción absoluta de todas nuestras posiciones políticas” para que, de ese modo, el gobierno contara “con nuestra colaboración, con nuestros votos y con la cooperación de nuestro partido en la cruzada nacional destinada a afrontar la situación difícil que vive la República”.³³

Más temprano que tarde, sin embargo, se alzaron voces criticando la negativa del gobierno de hacer un uso más explícito de las Fuerzas Armadas en las labores de reconstrucción y de seguridad pública. Se sostenía que la concentración del poder público en el Ejecutivo marginaba a los militares de las tareas de reconstrucción e iba en desmedro del Congreso. En su calidad de parlamentario y ex militar, el diputado Juan Lacassie, miembro del Partido Nacional Popular, expuso las falencias del gobierno a la hora de enfrentar la catástrofe:

Quando acontece un desastre de esta magnitud todo se convulsiona, todos los servicios se desorganizan, de tal manera que, si no se centraliza la autoridad, el desorden y la confusión aumenta. Sobre la base de estas consideraciones es que fue dictada la Ley de Zonas de Emergencias. Dicha Ley dispone claramente que los jefes de las Instituciones Armadas, nombrados para tales efectos, asumen el mando de todas las Fuerzas Armadas y Carabineros, con disposiciones bien precisas sobre su desempeño y sin que haya ninguna interferencia con las autoridades civiles.³⁴

Según Lacassie, existía “un aspecto psicológico” que era “necesario considerar en estos casos. La ciudadanía confía en las Fuerzas Armadas; pues cuando hay pánico, la gente, en una acción muy humana y natural, recurre a ellas”. Por ello, habría sido preferible que en 1960 “las Instituciones Armadas hubiesen tomado el control total de la situación”. Asimismo, existía una razón constitucional para haber llamado a los militares a la primera escena: “la Constitución Política del Estado encomienda a las Fuerzas Armadas la defensa nacional, mantener el orden y la seguridad interna de la Nación y, en consecuencia, son ellas las que debieron haber tomado el mando Supremo en este momento de conmoción interna”. Lamentablemente, concluía Lacassie, no se les había dado esa responsabilidad, pues el gobierno, en un “exceso de civilismo mal entendido”, así lo había decidido.³⁵

La de Lacassie fue la primera de una serie de intervenciones por parte de diputados y senadores que pusieron en entredicho la primacía del gobierno sobre el poder militar en la situación de catástrofe. Con el transcurso de los días, la oposición se concentró en criticar las facultades que el Ejecutivo proponía en la discusión de la Ley 14.171 y en los consiguientes peligros que esto podía acarrear para el orden democrático. Al tiempo que el gobierno parecía convencerse de que los militares debían jugar un rol secundario,³⁶ la oposición creía que el Ejecutivo se

³² Toda esta información está recogida en Cámara de Diputados, Legislatura Ordinaria I, Sesión 1ª, 24 de mayo de 1960, 53-59.

³³ Cámara de Diputados, Legislatura Ordinaria I, Sesión 1ª, 24 de mayo de 1960, 53-59.

³⁴ Cámara de Diputados, Legislatura Ordinaria I, Sesión 2ª, 1 de junio de 1960, 229-230.

³⁵ Cámara de Diputados, Legislatura Ordinaria I, Sesión 1ª, 24 de mayo de 1960, 228-230.

³⁶ Como dijera en tono reprobatorio el senador del Partido Agrario Laborista, Guillermo Izquierdo: “La verdad es que el Gobierno se ha resistido a entregar el control de la situación a las autoridades militares”. Cámara de Senadores, Legislatura Ordinaria I, Sesión 4ª, 1 de junio de 1960, 111.

estaba arrogando atribuciones que no le correspondían. El conflicto se hizo evidente cuando Jorge Alessandri logró modificar la Ley de Seguridad Interior del Estado para “declarar zona de emergencia a la afectada”, perdiendo sin embargo la moción que buscaba conceder facultades al presidente para “decretar comisiones de servicios y destinaciones, por un tiempo determinado, de empleados de cualquier participación del Estado”.³⁷

Detrás de la negativa de los congresistas de izquierda y de centro izquierda de dar mayores facultades al presidente se encontraba una discusión más profunda sobre qué tipo de autoridad debía ejercer el Ejecutivo en estas situaciones: ¿cómo mantener el orden público y social sin atropellar los derechos ciudadanos y la democracia, tal como había ocurrido en 1948, cuando el gobierno de Gabriel González Videla proscribió a los comunistas a través de la denominada “Ley Maldita”? (Loveman y Lira 2002: 139-161; Hueneus 2009).

La posición de los congresistas del ala más a la izquierda del espectro político se encuentra resumida en algunas intervenciones parlamentarias y en artículos aparecidos en el periódico *El Siglo*. Los senadores socialistas Luis Quinteros y Salvador Allende reprendieron duramente al gobierno. Quinteros sostuvo que los abusos se explicaban porque el Ejecutivo era proclive a castigar acciones normales y corrientes (como solicitar leche para los niños refugiados) como si se trataran de manifestaciones delictuales: “creen que el terremoto fue una huelga”, dijo en la sesión del 1 de junio.³⁸ Allende, en tanto, fue un paso más allá y acusó al presidente de “pretender erigirse en gobernante con poderes extraordinarios y dictatoriales contrarios a las normas democráticas del país”, por cuya razón “las fuerzas populares, a cuyo nombre hablaba, lo rechazaban de plano”. El proyecto de reconstrucción del gobierno, según Allende, había sido diseñado para dar “facultades dictatoriales” al presidente.³⁹

Pero dictatorial y antidemocrático no fueron los únicos epítetos para referirse a la administración de Jorge Alessandri. El 4 de julio *El Siglo* catalogó de “antinacional” el proyecto de reconstrucción preparado por el “Gobierno de los gerentes”:

Para el Gobierno de los gerentes, primero está el número, después el hombre; primero la estadística, después el dolor humano; primero el dividendo bancario y después, atrás y lejos, el drama que angustia a millones de compatriotas [...]. Para realizar esta política, el proyecto del Gobierno contiene disposiciones que entregan nuevas y omnímodas facultades extraordinarias. Facultades casi absolutas para ser

puestas en manos de quien ha hecho casi una cuestión de principios del culto a su propia personalidad. [...] Tuvo plena razón el senador Allende al decir, en su discurso del sábado, que esta pretensión del Ejecutivo significa “consagrar un cesarismo ilegal e inaceptable” y al oponerse a la entrega de estas facultades.⁴⁰

El terremoto de 1960 dio curso a una disputa cargada de simbolismo y que, con el paso del tiempo, traería profundas consecuencias para el sistema político chileno. La opción del gobierno de restringir la toma de decisiones al Ejecutivo, con la consiguiente marginación del Congreso y la subordinación plena de las Fuerzas Armadas al gobierno en tareas de reconstrucción, fue denostada por sectores de oposición, en especial por grupos de centro izquierda. El sector más a la izquierda, con Allende y el Partido Socialista a la cabeza, emplearon, en cambio, una retórica de clase con el fin de poner sobre el tapete las necesidades de los sectores populares, por lejos los más golpeados por el terremoto. Por su lado, la alianza entre los empresarios y el gobierno (así como entre el diario *El Mercurio*, el gobierno y los gremios empresariales) se transformaría en la base de poder de la derecha, si bien todavía no con la fuerza que esta alianza alcanzaría durante la dictadura de Augusto Pinochet.⁴¹

El proceso político reflexivo ponía dos tipos de democracia en juego: aquella que se sostenía en el poder casi omnímodo del Ejecutivo y cuyas fuentes se podían encontrar en el presidencialismo fuerte de la Constitución de 1925, y aquella que consideraba que la democracia representativa necesitaba ser sacudida de las medidas extraordinarias y de las garras “imperialistas” del gobierno y del empresariado chileno. Veinticinco años después, en 1985, el país volvería una vez más a enfrentar una calamidad sísmica, con la diferencia de que ahora los militares y la llamada “democracia protegida” —basada, incluso de forma más evidente que en el caso de Jorge Alessandri, en la personalización del poder y en la introducción de acciones extraordinarias— coparían los espacios de decisión política.

EL TERREMOTO DE 1985: ORDEN PÚBLICO Y LEGITIMACIÓN

El 3 de marzo de 1985, la zona central de Chile fue sacudida por un sismo de 8.0 grados de magnitud; su epicentro se localizó en Algarrobo, una localidad cercana al puerto de Valparaíso, y dejó grandes daños materiales en zonas rurales y urbanas. A diferencia de los casos de 1939 y 1960, ocurridos en el orden

³⁷ *La Nación*, 25 de junio de 1960, 5.

³⁸ Cámara de Senadores, Legislatura Ordinaria I, Sesión 4ª, 1 de junio de 1960, 111.

³⁹ Periódico *El Siglo*, 3 de julio de 1960, 1.

⁴⁰ Periódico *El Siglo*, 4 de julio de 1960, 2.

⁴¹ Para una crítica a la actuación del Diario *El Mercurio* inmediatamente después del terremoto, véase la intervención parlamentaria de Guillermo Izquierdo del 1 de junio de 1960. Cámara de Senadores, Legislatura Ordinaria I, Sesión 4ª, 1 de junio de 1960, 111-112.

democrático de la Constitución de 1925, el terremoto de 1985 tuvo lugar bajo la dictadura militar de Pinochet y una nueva Constitución promulgada en 1980. Como consecuencia de la crisis económica de 1982, el país había entrado en una recesión estructural (Harberber 1984). Las protestas de 1983 habían llevado al gobierno a activar medidas extraordinarias, entre las cuales destacan el estado de sitio y el toque de queda, contempladas por la Constitución para casos de conmoción pública.⁴² Chile se encontraba, efectivamente, en estado de sitio desde noviembre de 1984, una situación que, debido al terremoto, se mantuvo hasta abril de 1985. El sismo sirvió para acallar las voces de la oposición, así como para dar un aura de legitimidad a un tipo de gobierno que, se creía, era el único capacitado para poner orden en circunstancias extraordinarias como estas.

El golpe de Estado de 1973 había provocado una distancia —por años insalvable— entre las Fuerzas Armadas y los civiles. Si Aguirre Cerda, pero sobre todo Jorge Alessandri y su sucesor Eduardo Frei, lograron mantener a los militares en sus cuarteles, los últimos años del gobierno de Salvador Allende (1970-1973) y la dictadura que le siguió pusieron a los militares como protagonistas de la política nacional. Allende dudó, pero al final aceptó militarizar su administración a través de la presencia de oficiales en su gabinete. Esto generó un profundo faccionalismo en las filas militares; faccionalismo que no haría más que profundizarse hacia 1973. Luego del golpe, el proceso político reflexivo se restringió fuertemente: los militares centralizarían la toma de decisiones en Pinochet, oyendo muchas veces el consejo de civiles, pero nunca subordinándose a ellos. Un ejemplo de esta relación de poder se vería con claridad a raíz del terremoto de 1985.

Una de las primeras medidas adoptadas en la Región Metropolitana (cuya capital es Santiago) por el Jefe de Zona en Estado de Emergencia, el mayor general René Vidal, fue “planificar las posibles disposiciones destinadas a los efectivos de las Fuerzas Armadas y de Orden que están bajo su mando de acuerdo a las normas del estado de sitio en actual vigencia”.⁴³ Por su parte, el 4 de marzo comenzó nuevamente a regir el toque de queda en la Región Metropolitana y la Provincia de San Antonio, desde las 24:00 horas a las 5 de la madrugada. La decisión del gobierno de retomar una costumbre muy utilizada durante la década de 1970 se debió a una mezcla de miedos sociales y políticos. En la restricción del proceso político reflexivo, el gobierno se concibió a sí

mismo como “garante del orden”, de manera similar a como lo había hecho cuando justificó el golpe de Estado en 1973. En la opinión del gobierno de Pinochet, era “misión de los militares”, no de los civiles, “resguardar el orden público, brindar protección a los servicios de utilidad pública, garantizar la tranquilidad ciudadana, impidiendo hechos vandálicos, saqueo y otros actos vandálicos”.⁴⁴

El terremoto de 1985 fue uno de los muchos eventos usados por la dictadura para poner en práctica las facultades extraordinarias de la Constitución de 1980. El artículo 8° de la Carta sostenía: “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República”.⁴⁵ En esa misma línea, el Bando N° 35 emitido el 4 de marzo de 1985 agregó tres considerandos que resumen la relación entre Constitución, calamidad natural y orden público. El tercero prohibía que la ciudadanía transitara en vehículos o a pie, “en forma individual o en grupos por la vía pública”, cuando se estuviera bajo el toque de queda. El octavo señalaba: “los cines, teatros, bares, fuentes de soda y lugares de atención pública, deberán cerrar con la debida antelación para facilitar el cumplimiento de lo ordenado”. Además, el considerando número 10, que resume el papel de los militares en la “democracia autoritaria y protegida” de Pinochet (Correa 2008: 448), decretó que “quienes intenten provocar al personal armado deben entender que las lamentables consecuencias que de ello pueden derivarse serán de su absoluta y exclusiva responsabilidad”, aceptando la posibilidad de que el terremoto pudiera servir a los “terroristas” para socavar a la autoridad.⁴⁶

En línea con la Constitución de 1980 y el Bando N° 35, los diarios La Nación y El Mercurio insistieron que la recuperación material —y ya no tan solo ‘moral’— del país era misión de los militares; ambos diarios fueron, de hecho, los más vehementes defensores de las medidas extraordinarias del gobierno. La Nación enalteció el heroísmo de las Fuerzas Armadas y su rol en la reconstrucción del país después del terremoto. En su edición del 5 de marzo tituló uno de sus artículos con un “Tranquilidad ciudadana. Fuerzas Armadas y de Carabineros impiden el pillaje”. El desorden en las calles de la capital era la mayor preocupación del gobierno, pero gracias a la intervención de los militares aquel había sido “rápidamente

⁴² Para un relato de las protestas de 1983, v. Moscoso (1983).

⁴³ Diario El Mercurio, 4 de marzo de 1985, Cuerpo C, 3.

⁴⁴ Diario El Mercurio, 4 de marzo de 1985, Cuerpo C, 3.

⁴⁵ República de Chile, Constitución de 1980. Online: [https://www.bcn.cl/Books/Constitucion Política de la República de Chile 1980/index.html#p=8](https://www.bcn.cl/Books/Constitucion%20Politica%20de%20la%20Republica%20de%20Chile%201980/index.html#p=8) [3 de febrero de 2019].

⁴⁶ El Bando N° 35 se encuentra transcrito en Diario El Mercurio, 5 de marzo de 1985, Cuerpo C, 3.

sofocado”.⁴⁷ Dos días después, el diario informó sobre la creación del Cuartel General de Emergencia a cargo del Ejército⁴⁸ y continuó alabando que Pinochet, en su triple calidad de Presidente, Comandante en Jefe y Capitán General (es decir, la sumatoria del poder político y militar), se hubiera involucrado directamente en la creación de esta institución.⁴⁹

El reconocimiento hacia los militares llegó, tres días después, a un extremo que no se había visto en 1939 ni en 1960, en una prueba más del cambio de rol experimentado por las Fuerzas Armadas después del golpe de Estado y, en especial, luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1980. Por su importancia en cuanto a la legitimidad que el gobierno obtenía con su acción, el texto merece ser citado en su integridad:

Una labor que ha merecido el reconocimiento ciudadano, han cumplido una vez más las Fuerzas Armadas y de Orden a raíz del violento y destructor terremoto que afectó a la Región Metropolitana y las V y VI Regiones. Inmediatamente se concentraron en sus respectivos cuarteles y unidades, para ponerse al servicio de la comunidad. Gracias a su abnegación, espíritu de sacrificio y profesionalismo los habitantes han tenido el debido resguardo de sus bienes y de sus vidas. Efectivos del Ejército y la Fuerza Aérea en la Región Metropolitana y provincia de San Antonio, y en la VI Región, más los de la Armada en la V Región, han establecido vigilancia permanente y redoblada en la totalidad de los servicios de utilidad pública colaborando también en la reparación y reconstrucción de los mismos, para llevar la normalidad. Asimismo, el personal de la Defensa Nacional se ha integrado al patrullaje de las diversas ciudades afectadas, en una acción coordinada con Carabineros y otras fuerzas de orden, para reprimir la realización de delitos y pillaje que se desató en los primeros momentos. Gracias a esta acción permanente y efectiva se logró la neutralización de los elementos antisociales que pretendían aprovecharse de la situación de emergencia que se vive en estas tres regiones para cometer sus fechorías y desmanes. La ciudadanía, a pesar de la angustia lógica que ha sentido como consecuencia del movimiento telúrico, ha tenido tranquilidad por su vida y sus bienes.⁵⁰

Tenemos, entonces, que la reintroducción del toque de queda y la renovación del “Estado de Emergencia” el 18 de marzo de 1985 (el cual había entrado en vigor el 24 de marzo de 1984 y que ahora sería renovado cada “90 días por períodos semejantes”, rigiendo en “forma paralela con el ‘estado de sitio’ dictado el 4 de noviembre de 1984 y que también fue renovado el 4 de febrero pasado”)⁵¹ fueron medidas extraordinarias consagradas en el contexto de la situación crítica. Mediante ellas, los militares tomaron la oportunidad de reforzar o extender los mecanismos de control de un orden público que se había vuelto inestable producto de las protestas desde 1983

en adelante; y por otro, cumplieron un rol en la reconstrucción del orden social, y mediante el uso de propaganda buscaron incrementar su legitimidad en el contexto de un orden autoritario.

Como era de esperarse en un contexto de restricción de la reflexividad política, pocos medios de oposición criticaron las “medidas extrajudiciales”. De forma interesante e inesperada, Fortín Mapocho, periódico de oposición, argumentó que el estado de sitio facilitaba “la acción del terrorismo”. El “terrorista”, se lee en un artículo de 25 de junio de 1985, “actúa clandestinamente y, por lo tanto, le estorba la libertad de información. Más aún la aprovecha porque no se pueden difundir, por ejemplo, los retratos hablados [...] En todos los países del mundo se combate el terrorismo sin recurrir a estados de excepción”. A diferencia de lo que sostenía el gobierno, la violencia había aumentado significativamente entre noviembre de 1984 y abril de 1985. Así lo había comprobado Andrés Domínguez, coordinador general de la Comisión Chilena de Derechos Humanos.⁵² Esta idea fue replicada unas semanas después en el mismo diario, cuando se hizo referencia al documento preparado por la Comisión:

El gobierno entregó, como uno de los fundamentos políticos más importantes (para implantar el estado de sitio) la necesidad de combatir el terrorismo. Sin embargo, este informe establece que los afectados por la aplicación de las medidas, solo fueron ciudadanos que nunca han practicado ese horroroso crimen contra la humanidad. En cambio — señala el mismo documento— ningún grupo terrorista sufrió las medidas del estado de sitio y sus actuaciones en secuestros, atentados, asesinatos, violaciones y asaltos, hasta aquí han quedado impunes.⁵³

Pero no solo el gobierno había sido desprolijo al perseguir a los individuos equivocados, sino que en su interior comenzaban poco a poco a reflejarse el tipo de diferencias que llevarían a Pinochet a perder las elecciones de 1988. Ellas quedaron especificadas en un decisor párrafo del informe de la Comisión de Derechos Humanos: “‘El General Pinochet plantea la necesidad de salvaguardar la democracia y la libertad poniendo fin a la escalada terrorista’. El General Matthei, en cambio, otorgó su acuerdo al estado de sitio ‘para poner orden y salvaguardar la seguridad de las personas’. El Ministro Cuadra señaló que se trataba de ‘controlar y facilitar que los sectores moderados recapaciten’. Y el Ministro de Relaciones Exteriores sostuvo la necesidad de ‘aplacar el debate político’”.⁵⁴ Diferentes razones para una medida que, se suponía, había sido diseñada para mantener el orden

⁴⁷ Diario La Nación, 5 de marzo de 1985, 4.

⁴⁸ Unidad complementaria a la función civil cumplida por la Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI, creada en 1974. Decreto Ley N° 369 del 22 de marzo de 1974.

⁴⁹ Diario La Nación, 7 de marzo de 1985, 10.

⁵⁰ Diario La Nación, 10 de marzo de 1985, 7.

⁵¹ Diario La Segunda, 18 de marzo de 1985, 3.

⁵² Periódico Fortín Mapocho, 25 de junio de 1985, 11.

⁵³ Periódico Fortín Mapocho, 9 de julio de 1985, 12.

⁵⁴ Periódico Fortín Mapocho, 9 de julio de 1985, 12.

en situaciones extraordinarias, como los casos de “terrorismo” o de calamidades naturales como los terremotos.

El reforzamiento de las medidas de orden público corrió paralelo, tal como en los casos de 1939 y 1960, a estrategias institucionales de mediano y largo plazo. Entre las primeras estaba el reforzamiento de los vínculos internacionales generalmente escasos durante la dictadura. Se organizó material audiovisual para mostrar en el exterior, a través de embajadas y consulados, los daños producidos por el terremoto y recibir ayuda internacional. En esto participaron países de todos los continentes, así como organismos internacionales y agencias no gubernamentales. También se renegociaron préstamos internacionales (con el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) para incrementar recursos o reasignarlos a la reconstrucción. A nivel nacional, se reasignaron fondos para la reconstrucción de escuelas, la construcción de aulas de emergencia en las regiones declaradas zona de catástrofe, la reposición de la infraestructura hospitalaria y la asistencia crediticia a empresas damnificadas por el terremoto.⁵⁵

Entre las estrategias de largo plazo destaca la ya referida creación del Cuartel General de Emergencia. No obstante, el terremoto fue también aprovechado para acelerar el proceso de reactivación económica en el que Chile estaba embarcado luego de la crisis cambiaria de 1982. El programa económico para el período 1985-1987 tenía como objetivos principales el fortalecimiento del sector privado, el impulso de las exportaciones y el incremento del ahorro. Como señala el Mensaje Presidencial de 1985: “Esta política se ha visto acentuada a raíz del terremoto de marzo pasado, ya que este obligó a realizar un mayor esfuerzo de inversión. Además, se seguirá procurando despejar las regulaciones estatales excesivas, a fin de permitir un desempeño más ágil y expedito del sector privado”.⁵⁶ El proceso de privatizaciones de empresas que continuaban en poder de la CORFO (Endesa, Entel, Soquimich, entre otras) se aceleró para obtener recursos frescos para la reconstrucción. Esto también provocó debates, no solo por la celeridad y baja transparencia con que fueron hechas las privatizaciones, sino también porque muchos militares consideraban estratégicas a varias de las empresas que se pasaban a manos privadas (Lagos 2011).

En breve, la dictadura, al amparo de la Constitución de 1980, consiguió sin mayores trabas ni alta reflexividad política poner a los militares en las calles para resguardar el orden público, contradiciendo

hasta cierto punto lo que había ocurrido en 1939 y explícitamente lo acontecido en 1960. Sin embargo, logró con ello algunas ganancias en legitimación por las acciones de control del orden público y de asistencia social realizadas con posterioridad al terremoto.

DISCUSIÓN

Por su ubicación especial en la zona de subducción de la Placa de Nazca bajo la Placa Sudamericana, Chile está expuesto a mega eventos sísmicos. Además de la destrucción material y humana que los grandes sismos producen, estos eventos suelen desencadenar un proceso de crisis social y política que pone a prueba las capacidades del sistema político instituido para controlar el orden público y restituir el orden social. El sistema político se ve repentinamente sometido a una alta tensión institucional y a la reflexión sobre sus límites, tanto en relación con los acontecimientos que ocurren como a las debilidades estructurales del orden social que se hacen visibles en situaciones de crisis.

Varias perspectivas de relevancia analítica general pueden derivarse de esta argumentación central y de los casos estudiados. Primero, situaciones de crisis social repentinas, en este caso con origen en un evento natural, producen una dislocación súbita a distintos niveles de la sociedad (Scheffer 2009). De un momento a otro, se interrumpe la operación cotidiana de comunicaciones, servicios públicos, abastecimiento, transporte, salud, a la vez que, por efecto de las consecuencias del propio desastre natural, se incrementa la necesidad de todas ellas (De Smet, Lagadec y Leysen 2012). El quiebre súbito en las condiciones de vida cotidiana, independiente de si se trata de un régimen democrático o dictatorial, transforma cada bien o servicio en un recurso escaso, por lo que se generan condiciones que motivan a la apropiación ilegal de bienes (saqueo, pillaje, desórdenes públicos). Ello conduce al sistema político a un proceso reflexivo en que la decisión debe ser rápida: ¿se puede controlar el orden público y restablecer el orden social con los mismos medios disponibles en situación de normalidad o se deben tomar medidas extraordinarias para forzar normalidad donde no la hay? El rendimiento de la reflexividad no es, por tanto, el procesamiento pausado del proceso político decisonal, sino un acto incremental apremiado por las circunstancias (Luhmann 2013), por medio del cual el sistema político busca reorganizar el proceso

⁵⁵ Mensaje Presidencial 1984 - 1985 del 11 de septiembre de 1985. Online: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82410.html> [3 de febrero de 2019].

⁵⁶ Mensaje Presidencial 1984 - 1985 del 11 de septiembre de 1985. Online: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82410.html> [3 de febrero de 2019].

decisional ante las exigencias desmedidamente complejas que plantea la situación crítica.

Segundo, la aceleración de los acontecimientos en la situación crítica (múltiples quiebres de la normalidad aconteciendo al mismo tiempo), produce flujos de información contradictoria con los cuales la política tiene que lidiar en tiempo real. Es decir, el sistema político no puede detener o dilatar su proceso decisional hasta contar con información más precisa; se le hace difícil cumplir con el procedimiento deliberativo de tiempos regulares; tiene que actuar sobre la marcha de eventos que lo sobrepasan. En condiciones democráticas, esto provoca movimientos erráticos en la producción de eventos decisionales que incrementan la sensación de crisis no solo como crisis del orden público y del orden social, sino como crisis de la política. En 1939, bajo la Constitución de 1925 ya con altos niveles de legitimidad de ejercicio, el gobierno llama rápidamente a los militares a la calle y les concede la jurisdicción de las zonas afectadas, pero a poco andar observa cómo esa decisión supone un incremento del poder militar sobre el civil (ley marcial, consideración de zona de guerra, restricción de libertades) que lo hace corregir su decisión días después. En 1960, también bajo la Constitución de 1925 con niveles incluso mayores de legitimidad de ejercicio (Correa 2015), el gobierno utiliza fuerzas civiles para resguardar la “seguridad colectiva” y mantiene a los militares bajo control civil. Sin embargo, al mismo tiempo presiona al Congreso para obtener facultades especiales con el fin de llevar adelante una agenda política adecuada a la situación. En 1985, en un sistema político dictatorial, es cuando el gobierno es más consistente en su proceso decisional: Constitución autoritaria de 1980 promulgada sin deliberación democrática, estado de sitio, toque de queda desde 1984 por protestas contra el régimen, ampliación de estas medidas producto del terremoto del 3 de marzo de 1985, utilización mediática de la acción militar en la crisis para la legitimación dictatorial. Es decir, mientras el proceso decisional democrático se ve tensionado en situaciones de crisis como los terremotos (1939, 1960), al punto de sumar inestabilidad política a los problemas de orden público y orden social, bajo condiciones dictatoriales (1985) es justamente el actor militar que ha eliminado el orden democrático el que logra legitimación en el corto plazo.

Tercero, que en los casos de 1939 y 1960 se trate de un sistema político democrático, no implica que el modelo de reacción a la catástrofe tenga que ser el mismo. Según el análisis político-jurídico en situaciones de crisis, el sistema político puede

reaccionar a) por vías de ‘acomodación’, en las que caben medidas extraordinarias como el estado de emergencia, toque de queda, ley marcial; b) por la vía de un modelo denominado *business as usual*, en la cual se presupone que el orden constitucional existente entrega todas las herramientas para lidiar con la situación crítica sin necesidad de medidas extraordinarias; o c) por un esquema de ‘extralegalidad’, en la que el gobernante se sitúa por encima del derecho y puede decidir con independencia del orden jurídico. En 1939, el sistema político reacciona por un modelo de ‘acomodación’ que inicialmente entrega jurisdicción de las zonas afectadas a mandos militares, pero que en el transcurso de cinco días es reestablecido a su situación original luego de una fuerte deliberación política. En 1960 se sigue más bien un modelo de *business as usual*, en el que hay un doble control deliberativo: por un lado, el presidente se resiste a militarizar la situación crítica (contra el llamado de fuerzas de derecha e izquierda), y por otro, el Congreso se resiste a conceder al presidente atribuciones amplias para impulsar una agenda de reconstrucción con prescindencia de la deliberación democrática. En 1985, bajo dictadura y, por ende, sin posibilidad de deliberación o reflexión democrática, el modelo seguido parece ser más cercano al de ‘extralegalidad’, en el que, en todo caso, la dictadura militar chilena ya se encontraba con la declaración de estado de sitio en 1984 y la renovación del estado de emergencia, a propósito de las protestas políticas contra el régimen.⁵⁷

Cuarto, independientemente de cuál sea el modelo de reacción del sistema político frente a la catástrofe, una constante de la acción política en los casos de 1939, 1960 y 1985 es que parte de una diferenciación entre orden público y orden social que puede ser analizada en tres dimensiones: objetualmente (con foco en la definición funcional de la situación); socialmente (con foco en el tipo de interacciones que en cada caso tienen lugar); y temporalmente (con foco en la secuencia de eventos que se produce) (Luhmann 1990).

a) Objetualmente, el concepto de ‘orden público’ expresa en los casos observados la mantención de condiciones de seguridad individual y de la propiedad pública o privada (evitación de saqueos, pillaje, vandalismo, desmanes); mientras que ‘orden social’ hace referencia a la mantención de la regularidad de funcionamiento de la infraestructura y los rendimientos de distintas instituciones sociales (desde servicios básicos hasta operaciones comerciales, educativas, de salud, jurídicas y políticas entre otras). Esta comprensión se mantiene para los eventos de 1939, 1960 y 1985, aunque en este último caso (bajo condiciones

⁵⁷ Sobre la discusión sobre el carácter dictatorial de la Constitución de 1980 v. Cristi (2014). Aplicando categorías schmittianas, Cristi entiende que el golpe militar de 1973 significó una ‘anulación

constitucional’ (del orden constitucional de 1925), por lo que la dictadura habría estado siempre en una situación de extralegalidad en la que el dictador se sitúa por sobre la Constitución.

dictatoriales) se agrega a la noción de orden público la narrativa de la lucha contra “actos terroristas”.

b) Socialmente, el orden público supone una relación entre actores de la fuerza pública y la población civil; ella puede ser de protección de quienes se comportan conforme a derecho (entendidos en los tres casos como ciudadanos, afectados, o la población) y antagónica con quienes se salen de estos márgenes (saqueadores, vándalos en 1939 y 1960, a lo que se agrega la comprensión como terroristas en 1985). Orden social, en tanto, implica una relación entre actores de distintos ámbitos que se expresa en términos de usuarios, clientes, estudiantes, pacientes, electores, entre otros. Socialmente existe una diferencia entre regímenes democráticos (1939, 1960) y autoritarios (1985). Mientras que en los primeros los órdenes público y social suponen la existencia de mecanismos de *checks and balances* e instancias autónomas de revisión judicial frente a situaciones de conflicto, en los segundos estos mecanismos son dependientes de la arbitrariedad inscrita en la extralegalidad del régimen (Gross y Ní Aoláin 2006). Así, el comportamiento conforme a derecho, la calidad de sujeto de derechos y el presupuesto de la igualdad en relaciones funcionales en sistemas autoritarios pierde el carácter de relación simétrica entre iguales y queda supeditado a la contingencia de la decisión de la autoridad. En 1985 esto se expresó en la ampliación de medidas extraordinarias tendientes a reforzar los mecanismos de control del orden público ya inestable por las protestas continuadas desde 1983. Los actos de saqueo (que también se habían producido en 1939 y 1960), podían ser calificados ahora como “actos terroristas”, con lo cual se pueden invocar razones de seguridad nacional para ejercer violencia política en nombre de la mantención del orden público en la situación de catástrofe.

c) Temporalmente, en tanto, en tiempos de regularidad, orden público y orden social coexisten en la práctica: se controla el orden público por medio del funcionamiento regular de las policías, la investigación de delitos y la detención y procesamiento de delincuentes, sin que ello deba presuponer una posposición o subordinación del funcionamiento del orden social a la restauración del orden público. El funcionamiento de la sociedad continúa a distintos niveles mientras el orden público se resguarda por sus mecanismos regulares. Bajo una situación crítica (como en los casos analizados), se produce una asimetrización de orden público y orden social: el orden público se entiende como condición previa del orden social; es su antecedente. Emerge una teoría causal

extremadamente simple de la relación entre ambos órdenes: sin orden público no podría haber orden social; o, dicho de otro modo, tiene lugar una asimetría temporal en la que primero se debe restaurar el orden público para luego reconstruir el orden social. Con ello se pierde de vista que la organización social se comienza a reconstruir inmediatamente después de la catástrofe por medios alternativos y aún en presencia de desórdenes públicos —e incluso emerge como forma de resistencia al desorden que promueve nuevas redes de confianza (Dussailant y Guzmán 2014). El surgimiento repentino de esta asimetría temporal conduce al sistema político a la exigencia decisional de “reestablecer el orden público” para luego “reconstruir el tejido social”. Por ello, bajo condiciones democráticas crece la tentación de militarizar la situación y apoyar o reforzar los medios regulares de control del orden público con “medidas extraordinarias”, como aconteció en 1939 y 1960. En cambio, bajo un sistema dictatorial, la asimetría temporal entre orden público y orden social está a la base del sistema político, por lo que en el terremoto de 1985 no fue preciso debatir acerca de la imposición de medidas extraordinarias, pues, por una parte, estas ya habían sido tomadas por razones de control político, y por otra, declarar toque de queda, estado de emergencia o estado de sitio, era parte de las expectativas de respuesta regular ante cualquier alteración del orden público. Por ello, la dictadura pudo operar sin deliberación o reflexión política y con alta consistencia decisional en el terremoto de 1985.

Quinto, correlacionado con esta dimensión temporal de la situación de crisis provocada por terremotos, los tres casos muestran consistentemente la adopción de medidas con efecto inmediato, y otras con consecuencias en el corto, mediano y largo plazo. En 1939, la reacción del sistema político fue rápida en medidas inmediatas de restauración o prevención del orden público (control militar de zonas afectadas, reforzamiento de contingente de carabineros) y de medidas de corto plazo (ayuda médica, atención de heridos, provisión de medicamentos, reposición de caminos). En el mediano plazo, la Ley 6.334 de 28 de abril de 1939 creó la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (con plazo de seis años). Y con efectos de largo plazo, en la misma ley se creó la Corporación de Fomento y Producción (CORFO), la que se constituyó en un pilar de reactivación económica, en eje de los planes desarrollistas de los gobiernos de la época y posteriores, y en la instancia principal de organización del proceso de privatización en los años ochenta.⁵⁸

⁵⁸ Como lo sostuvo el presidente en su Mensaje al Congreso Nacional de 21 de mayo de 1939: “Hay seguridad de que la Ley N° 6.334, junto con satisfacer las necesidades de carácter urgente

creadas por el terremoto, será el factor más importante de una era de notable progreso a que nos habilitan las condiciones naturales de nuestro territorio y el esfuerzo de nuestros conciudadanos,

En 1960, la situación fue similar: se tomaron medidas inmediatas de aumento de dotación de carabineros para colaborar en “vigilancia y resguardo” de la “seguridad colectiva”, y medidas de corto plazo asociadas a la provisión de alimentos, medicamentos y vestuario. La colaboración de cuerpos de burócratas dependientes del poder civil (asistentes sociales, entre otros) cuenta como medida con efectos mediatos, y la modificación de la Ley de Seguridad Interior del Estado para declarar zona de emergencia a la región afectada se observa como una cuestión de largo plazo, sensible tanto por la experiencia de la proscripción de los comunistas en 1948 a través de la “Ley Maldita”, como por la polarización social de los años sesenta que conduciría al golpe militar de 1973.

En 1985, las medidas con efecto inmediato y de corto plazo siguieron claramente la diferencia entre orden público (militares son “garantes del orden”) y orden social (militares “al servicio de la comunidad”). En el mediano plazo se aprovechó la situación para incrementar la legitimidad de la dictadura (vinculaciones internacionales, renegociación de préstamos, reasignación de fondos); y entre los efectos de largo plazo se cuenta la creación del Cuartel de Emergencias y, más importante todavía, la aceleración de las medidas económicas (inversión, privatización) que conformarían el modelo económico de Chile por las próximas décadas hasta la actualidad.

En síntesis, catástrofes naturales como los terremotos analizados ponen a prueba las capacidades reflexivas de los sistemas políticos, especialmente cuando se trata de sistemas democráticos. La deliberación política que acontece en ellos ante la tentación de recurrir a facultades extraordinarias para enfrentar la situación crítica se convierte, a poco andar, en una capa más de la crisis material, humana y social que enfrentan. Logran salir de ella en la medida que las decisiones inmediatas tienen algún grado de eficacia y en tanto las opciones de mediano y largo plazo apunten a reforzar aspectos sustantivos del orden social. En sistemas autoritarios, en tanto, la reflexividad del sistema se orienta al reforzamiento de sus condiciones de extralegalidad y a la legitimación de ellas por la vía de una representación pública de acción militar como heroica y al servicio de la comunidad.

CONCLUSIONES

La reflexión sobre los propios límites que el sistema político se ve compelido a realizar en situaciones de crisis provocadas por terremotos alcanza múltiples dimensiones materiales, institucionales y sociales. La súbita interrupción de la regularidad de

funcionamiento de la sociedad que produce un terremoto de alta magnitud como los analizados, establece condiciones que dislocan los procedimientos regulares y ponen en máxima tensión al sistema político. Este se ve exigido en sus capacidades de decisión (demasiada información simultánea que se debe procesar), de movilización de recursos (restablecimiento de orden público y orden social) y de proyección de futuro (establecimiento de agendas políticas de mediano y largo plazo).

Los casos de 1939 y de 1960 enseñan que el sistema político democrático en situaciones de crisis explora sus propios límites poniendo sobre la mesa de discusión la adopción de medidas extraordinarias que suponen un mecanismo de ‘acomodación’ en el que las fuerzas militares y el estado de excepción constitucional juegan un rol central. El sistema democrático oscila entre su suspensión parcial y la continuidad de sus procedimientos regulares. El de 1985 muestra que, bajo condiciones dictatoriales, el modelo de ‘extralegalidad’ predomina; la extralegalidad misma se ha vuelto regular, por lo que se puede echar mano de facultades extraordinarias sin mayor tensión reflexiva o deliberativa en el sistema, e incluso emplearlas para incrementar la legitimación de las fuerzas militares.

Si, por un lado, los terremotos son eventos en que se pone a prueba la continuidad del sistema político, por otro estos abren la oportunidad de observar desajustes profundos en el sistema institucional, cuyo tratamiento cambia condiciones de largo plazo en la vida social. El ejemplo más sintomático es la creación de la CORFO a propósito de los eventos de 1939, institución cuyo desafío inicial fue la reactivación económica luego de la catástrofe, pero que permanece hasta hoy ajustando su función a las condiciones de la época (desarrollismo en las décadas posteriores al evento de 1939, apoyo a las privatizaciones y a la organización empresarial en las últimas décadas del siglo 20 e inicios del siglo 21).

Una expresión menos clara pero relevante de las oportunidades que se abren en estos eventos catastróficos, es la crítica al incremento del uso de la violencia que se produce en dictadura y a su justificación en base a los “actos vandálicos” a propósito del terremoto. El sistema político dictatorial había entrado en una fase de inestabilidad con las protestas de 1983; el incremento en el uso de la violencia aumentó también su crítica externa y produjo divisiones internas que contribuyeron a acentuar tal inestabilidad. Poco después de 1985, la dictadura entró en su fase final, la que culminó en 1988 con el No a la continuidad de Pinochet en el plebiscito de aquel año (Collier y Sater 1999). Si bien la dictadura usó su despliegue

siempre que se encuentren encauzados y dirigidos atinadamente en un bien concebido plan.” Mensaje de S.E. el Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso

Nacional, 21 de mayo de 1939. Online: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8773.html> [27 de diciembre de 2018].

en la catástrofe para legitimar su acción en las semanas posteriores al evento, la crítica a su política sistemática de violencia también la debilitó en el largo plazo.

Los sistemas políticos latinoamericanos en el siglo 20, incluido el chileno, no han requerido de mega eventos sísmicos para echar mano de facultades extraordinarias, para abrogar constituciones, para instaurar dictaduras militares o populismos militarizados. Fuertes desórdenes públicos, profundas desigualdades sociales, grandes planes económicos fallidos, proyectos ideológicos antagónicos han estado en el trasfondo de estos eventos (Loveman 1994; Palmer 1993; Ensalaco 1995).⁵⁹ Sin embargo, la destrucción material, la pérdida de vidas humanas, la interrupción de la regularidad sistémica expresada en la alteración del orden público y del orden social que producen las catástrofes naturales como los terremotos, constituyen un experimento natural para medir la sensibilidad del sistema político hacia facultades extraordinarias y estados de excepción. Su evaluación, como lo hemos propuesto en este artículo, puede entregar luces acerca de la fragilidad o robustez del sistema político para enfrentar situaciones de crisis y para resolverlas con los mecanismos de la democracia o para abjurar de ella.

RECONOCIMIENTOS

Este artículo forma parte de las actividades de investigación del proyecto Historia de la democracia en Chile, 1811-2010, del Centro de Estudios de Historia Política (CEHIP) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Los autores agradecen a Iván Jaksic y Andrés Estefane la apertura de espacios de colaboración en este tema, y a Francisca Leiva por la recopilación de fuentes históricas. Materiales conceptuales han sido aportados por los proyectos Fondecyt (ANID) 1190265 y 1181585.

REFERENCIAS

- Aliste E. y Pérez, S. (2013). La reconstrucción del Gran Concepción: territorio y catástrofe como permanencia histórica. *Revista de Geografía del Norte Grande* 54, 199-218
- Arteaga, C. y Tapia, R. (eds.) (2015). *Vulnerabilidades y desastres siconaturales. Experiencias recientes en Chile*. Santiago: Universitaria.
- Barrientos, S. (2005). Giant returns in time. *Nature* 437, 329.
- Beck, S., Barrientos, S., Kausel, E., y Reyes, M. (1998). Source characteristics of historic

earthquakes along the central Chile subduction zone. *Journal of South American Earth Sciences* 11, 2.

- Carvajal, D. (2011). *Institucionalidad nacional y la catástrofe de Chillán*. Tesis de Magister en Desarrollo Urbano. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Castle, W. (2015). The argument for a new and flexible authorization for the use of military force. *Harvard Journal of Law & Public Policy* 38(2), 509–546.
- Cereceda, P. Errázuriz, A.M., y Lagos, M. (2017). *Terremotos y tsunamis en Chile*. Santiago: Origo.
- Cisternas, M., Atwater, B.F., Torrejón, F., Sawai, Y., Machuca, G., Lagos, M., Eipert, A., Youlton, C., Salgado, I., Kamataki, T., Shishikura, M., Rajendran, C.P., Malik, J.K., Rizal, Y., Husni, M. (2005). Predecessors of the giant 1960 Chile earthquake. *Nature* 437, 404–407.
- Collier, S. y Sater, W. (1999). *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.
- Correa, S. (2008). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Ediciones B.
- Correa, S. (2015). Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. *Estudios Públicos* 137, 43–85.
- Cristi, R. (2014). *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual*. Santiago: LOM.
- De la Cuadra, J. (1957). *Prolegómenos a la sociología y bosquejo de la evolución de Chile desde 1920*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- De Smet, H., Lagadec, P. y Leysen, J. (2012). Disasters out of the box: a new ballgame? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20(3), 138–148.
- Dunning, T. (2012). *Natural experiments in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dussillant, F. y Guzmán, E. (2014). Trust via disasters: the case of Chile's 2010 earthquake. *Disasters* 38(4), 808–832.
- Ensalaco, M. (1995). Military prerogatives and the Stalemate of Chilean civil-military relations. *Armed Forces & Society* 21(2), 255–270.
- Gross, O. (2017). Unresolved legal questions concerning operation inherent resolve. *Texas International Law Journal* 52(2), 221–253.
- Gross, O. y Ní Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis. Emergency powers in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harberber, A. (1984). La crisis cambiaria chilena de 1982. *Cuadernos de Economía* 21(63), 123–136.

⁵⁹ Para el caso chileno, v. Loveman y Lira (2002), Collier y Sater (1999)

- Huneus, C. (2009). *La Guerra Fría Chilena. Gabriel González Videla y la Ley Maldita*. Santiago: Random House Mondadori.
- Lagos, R. (2011). Terremotos: ¿Una oportunidad para avanzar la agenda de cada gobierno? *Revista Anales*, 1, 58–75.
- Loveman, B. (1994). 'Protected democracies' and military guardianship: political transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* 36(2), 105–189.
- Loveman, B. y Lira, E. (comp.). (2002). *Arquitectura política y seguridad interior del Estado. Chile, 1811-1990*. Santiago: DIBAM/LOM.
- Luhmann, N. (1990). Meaning as sociology's basic concept. In: *Essays on self-reference* (pp. 21–79). New York: Columbia University Press.
- Luhmann, N. (2013). *Macht im System*. Frankfurt aM: Suhrkamp.
- Moernaut, J., Van Daele, M., Fontijn, K., Heirman, K., Kempf, P., Pino, M. Valdebenito, G., Urrutia, R., Strasser, M., De Batist, M. (2018). Larger earthquakes recur more periodically: new insights in the megathrust earthquake cycle from lacustrine turbidite records in south-central Chile. *Earth and Planetary Science Letters* 418.
- Moreno, M., Li, S., Melnick, D., Bedford, J.R., Baez, J.C., Motagh, M., Metzger, S., Vajedian, S. Sippl, C., Gutknecht, B.D., Contreras-Reyes, E., Deng, Z., Tassara, A., y Oncken, O. (2018). Chilean megathrust earthquake recurrence linked to frictional contrast at depth. *Nature Geoscience* 11, 285–290.
- Moscoso, P. (1983). Historia de un año de protesta. In: S. Correa et al. (2008), *Historia del siglo veinte chileno* (pp. 401–464). Santiago: Ediciones B.
- Nazer, R. (2016). La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile. *Revista de Gestión Pública* 5(2), 283–316.
- Onetto, M. (2018). *Discursos sobre la catástrofe. Prensa, solidaridad y urgencia en Chile, 1906-2010*. Santiago: Acto.
- Palmer, D. (1993). Democracy vs. national security: civil-military relations in Latin America. *Armed Forces & Society* 19(4), 641–642.
- Poli, P., Maksymowicz, A., y Ruiz, S. (2017). The Mw 8.3 Illapel earthquake (Chile): preseismic and postseismic activity associated with hydrated slab structures. *Geology* 45(3); 247-250
- Rojas, C. (2018). Valdivia 1960. *Entre aguas y escombros*. Valdivia: UACH.
- Ruiz, S. y Madariaga, R. (2018). Historical and recent large megathrust earthquakes in Chile. *Tectonophysics* 733, 37–56.
- Santibáñez, I., Cembrano, J., García-Pérez, T., Costa, C., Yáñez, G., Marquardt, C., Arancibia, G., González, G. (2019). Crustal faults in the Chilean Andes: geological constraints and seismic potential. *Andean Geology* 46(1): 32-65
- Scheffer, M. (2009). *Critical transitions in nature and society*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Schonhaut, L. (2013). Terremotos, solidaridad y movilización nacional. *Revista Chilena de Pediatría*, 84(1), 20-25.
- Sewell, W.H. (2005). *Logics of history*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Silbergleit, V. y Prezzi, C. (2012). Statistics of major Chilean earthquakes recurrence. *Natural Hazards* 62, 445–458.
- Silva B. y Riquelme, A. (2018). *Una identidad terremotoada. Comunidad y territorios en el Chile de 1960*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Urrutia, R. y Lanza, C. (1993). *Catástrofes en Chile 1541-1992*. Santiago: La Noria.
- Venturino, A. (1927). *Sociología primitiva chilenoindiana. Con comparaciones mayas, aztecas e incaicas*. Santiago: Cervantes.

CONTACTO

jlossa@cepchile.cl

Recibido: marzo 2020

Aceptado: agosto 2020

MAD | ISSN 0718-0527

Departamento de Antropología | Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Chile
Avenida Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045 Ñuñoa 7800284 | Santiago | Chile
+56 2 29787760 | revistamad.uchile@facso.cl | www.revistamad.uchile.cl
Twitter y Facebook: [@RevMadUChile](https://twitter.com/RevMadUChile)