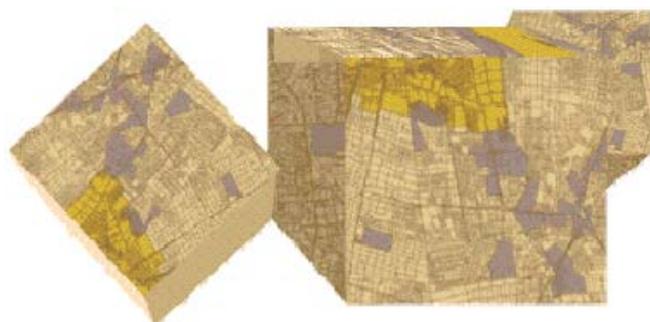


**UNIVERSIDAD CENTRAL**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE**

**CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE**



**DU&P**

**DISEÑO URBANO Y PAISAJE**

Marco Valencia Palacios

**Reconstrucción de asentamientos humanos en zonas de riesgo ambiental.  
Los límites de la Planificación Territorial: Riesgo, Subsidiaridad y  
Neoliberalismo<sup>1</sup>**

Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen IX N°23

Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje.

Universidad Central de Chile

Santiago, Chile. Marzo 2012

---

<sup>1</sup> El texto corresponde a un fragmento del estado del arte del proyecto “reconstrucción de asentamientos humanos producto de catástrofes naturales. Una aproximación al rol de la gestión territorial y de la política de reconstrucción a escala local, en el marco de la sociedad del riesgo. El caso del plan de reconstrucción en los municipios de Talca y Constitución.”. Financiado por el Fondo de Financiamiento a la Investigación de la Vicerrectoría Académica de la universidad Central de Chile, año 2011-2012. El equipo de investigadores está constituido por Marco Valencia, Carlos Durán, Gerson Mac Clean, Axel Torres y Juan Carlos Troncoso.

## **Reconstrucción de asentamientos humanos en zonas de riesgo ambiental. Los límites de la Planificación Territorial: Riesgo, Subsidiaridad y Neoliberalismo**

**MARCO VALENCIA PALACIOS**

### **RESUMEN**

Desde diversas dimensiones teóricas, se aborda el problema de la reconstrucción de asentamientos humanos, producto de catástrofes naturales. El objetivo es dar cuenta de los roles que los distintos actores sociales desempeñan ante estas catástrofes. Este análisis se desarrolla en el marco de la política de debilitamiento de las competencias y marcos de acción técnico-jurídicos de los instrumentos de planificación territorial, en la sociedad chilena de las últimas décadas. En este sentido, la noción de riesgo en las sociedades contemporáneas, es considerada un telón de fondo para evaluar la participación de estos múltiples actores. El artículo aborda a los actores partícipes del proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 27/F.

**Palabras claves:** Planificación territorial / Reconstrucción / Sociedad de riesgo.

### **ABSTRACT**

From diverse theoretical dimensions, the problem of reconstruction of human establishments, product of natural catastrophes is approached. The objective is to takes account of the roles different social actors carry out before these catastrophes. This analysis is developed framed under the weakening politics of the competitions and technician-juridical framework for action of the instruments of territorial planning, in Chilean society of last decades. In this, the risk notion in contemporary societies, a backdrop is considered to evaluate the participation of these multiple actors. The article approaches the participant actors of the reconstruction process of the areas affected by the earthquake of the 27/F.

**Key words:** Territorial planning / Reconstruction / risk society

## TEMARIO

Introducción.

1. La noción de riesgo en las sociedades contemporáneas.
2. La gestión del riesgo.
3. La participación de los actores en la gestión del riesgo El caso del terremoto del 27 de febrero en la zona central de Chile.
  - a.- Debates en torno al rol del Estado.
  - b.- La Planificación Territorial como eje de la gestión del riesgo.
  - c.- El papel de las grandes corporaciones. El desastre como oportunidad.
  - d.- El rol de la sociedad del conocimiento o la incomunicación entre Universidad y Sector Público.
  - e.- El tercer sector. ¿Alternativas al desarrollo o tercerización de la reconstrucción?
  - f.- ¿Cuál es el papel de los gobiernos locales?
  - g.- Las comunidades. Entre el saber local y la resiliencia.

Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

Entendiendo la complejidad de las dimensiones abarcadas por el plan de reconstrucción, la investigación asumirá como territorios a formar parte de su implementación a las comunas de Talca y Constitución. Territorios que, junto con ser zonas directa y fuertemente afectadas por el terremoto, manifiestan características distintas tanto en lo que refiere a la naturaleza de la afectación, los objetivos de la reconstrucción y los actores políticos involucrados en el proceso: La muestra contempla zonas de borde costero y zonas interiores; administraciones locales opositoras y afines al gobierno. Del mismo modo, se presentan Instrumentos de Planificación Territorial diferenciados (PRES y PRU); así como diversos estados de avance en el proceso de diseño e implementación de dichos planes.

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

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

Sin embargo, las sociedades industrializadas no han estado exentas de tragedias humanas producto de fenómenos naturales. Piénsese en los recientes incendios de bosques en Rusia y Australia, en las inundaciones en China o parte de Europa, o en los huracanes en los Estados Unidos.

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

*Allí no habría ninguna evacuación "colectivista y regimentada", como ocurrió en Cuba. Cuando un huracán de alcance especialmente grande golpeó esa isla el año pasado, el gobierno de Castro, apoyado por los comités ciudadanos de vecinos y los cuadros locales del Partido Comunista, evacuó a 1,3 millones de personas, más del 10 por ciento de la población del país, sin la pérdida de una sola vida; una hazaña alentadora que pasó prácticamente inadvertida en la prensa estadounidense.”<sup>2</sup>*

Del mismo modo parece ser que la proliferación de efectos negativos de estos eventos naturales apunta a señalar que *“las catástrofes son de carácter social más que natural, principalmente por la precaria adaptación de nuestras prácticas de ocupación de suelo al comportamiento (estudiado y por tanto conocido y esperable) de la naturaleza, lo que indicaría, de paso, la escasa vinculación entre los centros académicos y los responsables del ordenamiento territorial.”<sup>3</sup>* Con el evento de febrero de 2010 se verifica, porfiadamente, un insuficiente *“conocimiento público del riesgo y a pesar de la existencia de cuerpos normativos y la instalación de un sistema de estamentos que tienen el rol de responder a la emergencia, no*

---

<sup>2</sup> Parenti, Michael. “Katrina o cómo el libre mercado mató a Nueva Orleans”; Rev. Atajo. Periodismo para pensar”, 2006.

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

*existe todavía una educación pública para asumir la convivencia con un territorio y geografía afectos a amenazas naturales.”<sup>4</sup>*

Frente a estas problemáticas el presente documento intenta dar una panorámica general al concepto de riesgo en las sociedades contemporáneas; a la gestión del riesgo y las competencias de los diversos actores que interviene en el manejo del riesgo, todo ello, teniendo como telón de fondo el actual proceso de reconstrucción en Chile.

## 1.- LA NOCIÓN DE RIESGO EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Hace algunas décadas, el texto clásico de Ulrich Beck lo advertía con asombrosa claridad conceptual. El deterioro de las propias condiciones de innovación inherentes al proceso de modernización debe tener en cuenta su reverso: el surgimiento de la sociedad del riesgo. *“Este concepto designa una fase del desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio, la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la mentada sociedad industrial”<sup>5</sup>*

La sociedad del riesgo emerge en el marco de lo que Beck denomina, modernización reflexiva. El momento histórico en que dentro de la propia sociedad industrial dominan los debates públicos y privados en torno al rol que las instituciones modernas tienen en cuanto focos de producción y legitimación de peligros incontrolables, sobre la base de unas rígidas relaciones de propiedad y poder. *“La sociedad industrial se contempla y critica como sociedad del riesgo.”* En este sentido, el tránsito de la época industrial a la sociedad del riesgo se realiza imperceptiblemente en el curso de la modernización, conforme al modelo de efectos colaterales latentes. Para Beck, la sociedad del riesgo no es una opción elegida por las elites políticas, sino un autodespliegue de los procesos de modernización, que son ajenos a las consecuencias y peligros que a su paso desencadenan. *“Estos procesos generan de manera latente peligros, que cuestionan, denuncian y transforman los fundamentos de la sociedad industrial”<sup>6</sup>*

Ahora bien, a esta problemática, hay que agregar el asunto de la desigual distribución de los daños sociales e individuales generados en el marco de los costos de la modernización. En el marco de la sociedad del riesgo, a las desigualdades inherentes de la sociedad industrial (salarios, seguridad social, puestos de trabajo) hay que añadirles la distribución de los costes productos de los peligros y amenazas que genera la propia modernización.

Al respecto, se pregunta Beck:

*“¿Cómo pueden distribuirse, evitarse, prevenirse y legitimarse los riesgos consubstanciales a la producción de bienes – a la alta tecnología atómica, a la investigación genética, a la amenaza medioambiental, a las operaciones militares de alto nivel, y a la progresiva de depauperización de la humanidad provocada por la sociedad industrial?”<sup>7</sup>*

---

<sup>4</sup> Tapia, Ricardo. “Terremoto en Chile, Febrero 2010. Demandas y emergencia habitacional”, en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.5

<sup>5</sup> Beck, Ulrich. “Teoría de la sociedad del riesgo”. En VVAA Josetxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996. p.201.

<sup>6</sup> Ibid.p. 202.

<sup>7</sup> Ibid. p.204.

Es así como, las sociedades modernas se confrontan con los límites de su propio desarrollo, y se proponen tematizar los estándares alcanzados en clave de peligros potenciales. Sin embargo, no modifican sus estructuras, no reflexionan sobre sus efectos y privilegian una política continuista desde el punto de vista industrial. Esta "política continuista" es graficada por Naomi Klein, quien plantea que la transición desde la hegemonía del "complejo industrial militar" (característico del capitalismo industrial) a la nueva hegemonía del "complejo del capitalismo del desastre" (característico del capitalismo desregulado de corte neoliberal), ha generado nuevos y sofisticados dispositivos de control y uso del riesgo, no sólo entendido como daño colateral, sino como una oportunidad de generación de riqueza. *"El término 'complejo del capitalismo del desastre', tiene tentáculos más poderosos y llega más lejos que el complejo industrial militar, contra el que Dwight Eisenhower lanzó sus advertencias al final de su mandato"*<sup>8</sup>.

El capitalismo del desastre para Klein, da cuenta de ataques organizados contra las instituciones y bienes públicos, siempre después de acontecimientos de carácter catastrófico, declarándolos al mismo tiempo atractivas oportunidades de mercado.<sup>9</sup>

Ahora bien, para Beck, la noción de riesgo en las sociedades contemporáneas puede ser entendida desde tres dimensiones.

La primera se refiere a la compleja relación entre la moderna sociedad industrial y con los recursos de la naturaleza y la cultura.

La segunda se refiere a la relación de la sociedad con los problemas y peligros derivados por su surgimiento, los cuales desbordan los fundamentos de las representaciones sociales respecto de la seguridad, de modo de alterar la raíz mismo donde se fundamenta el orden social de la modernidad. Ello adquiere relevancia en el ámbito de la acción y decisión política.

La tercera apunta al deterioro, descomposición y desencantamiento del sentido de lo colectivo y determinados grupos referentes de la sociedad moderna industrial. *"De ahora en adelante todos los esfuerzos de definición se concentran en la figura del individuo"*<sup>10</sup> Esta dimensión da cuenta, según Beck, del llamado proceso de individuación. Los hombres deben entender su vida, desde ahora, como estando sometida a los más variados tipos de riesgos, los cuales tienen un alcance personal y global.

Desde una perspectiva socio-política, la sociedad del riesgo se origina allí donde los sistemas de normas sociales fracasan en relación a la seguridad prometida ante los peligros desatados por la toma de decisiones. La misma clase política y tecnocrática, vela por el bienestar, por el derecho y por el orden pero, a su vez, incurre, bajo todo tipo de acusación social, en la implantación de peligros en el mundo y en la minimización de su importancia, peligros que amenazan en grado límite la vida. Por su parte, el amenazante peligro – precisamente la contradicción entre promesas de racionalidad y control y sus actuales y principales efectos nocivos- revitaliza el nuevo reclamo de la ciudadanía contra las coaliciones y burocracias de represión institucionalizadas.

Ahora bien desde una mirada económica, la sociedad del riesgo emerge en el momento en que los peligros decididos y producidos solamente sobrepasan los límites de la seguridad. El indicador de la sociedad del riesgo es la falta de un seguro privado de protección ante amenazas industriales, químicas, naturales o biológicas. A los peligros que no se pueden asegurar hay que sumar aquellos que son incalculables, los cuales conducen a la ruina a un número importante de compañías aseguradoras. La consecuencia es que algunas compañías simplemente, no cubren ciertos riesgos.

---

<sup>8</sup> Klein, Naomi. **La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre**. Paidós, Barcelona, 2010.p. 34.

<sup>9</sup> Ibid. p.26.

<sup>10</sup> Beck, Ulrich. Op. Cit. p.204.

Un efecto peligrosamente explosivo, de esta condición es, para Beck, la incertidumbre colectiva e individual que provoca el proceso de racionalización sin límites de la modernidad. Paradoja insoluble. Quienes detentan la responsabilidad de la protección social se convierten en auténticas amenazas para el sistema jurídico, la prosperidad y la libertad. La transformación de los efectos colaterales de la producción industrial en amplios focos de crisis ecológicas no refiere meramente a un problema medioambiental sino, ante todo, a una profunda crisis institucional en el seno de la modernidad. La sociedad industrial, el orden social burgués, y especialmente, el estado benefactor pretenden convertir los contextos de la vida humana en una estructura controlable, elaborada, disponible a nivel individual y jurídico. Por el contrario estas pretensiones conducen a la sociedad del riesgo una y otra vez a imperceptibles efectos colaterales, con los cuales la exigencia del control es trascendida, desencadenado a su vez la aparición de lo incierto, lo ambivalente, para Beck, *“el regreso de lo desconocido”*. Por primera vez, los diques del viejo orden se hacen pedazos y las irreductibles ambivalencias de la sociedad del riesgo destacan con toda su virulencia. De esta manera aparecen menos medios sociales creadores de ordenes portadores de la ficción en torno a la seguridad, por el contrario la inseguridad es la temática central de la retórica política posmoderna. Con esta crisis de la seguridad en la sociedad industrial, la incertidumbre pasa a ser el modo básico de experimentar la vida y la acción.<sup>11</sup>

Para Anthony Giddens<sup>12</sup>, una de las formas en que se plasma más claramente esta incertidumbre global es el marco de los diversos efectos ambientales y sociales que provoca la interferencia humana en el clima mundial. Puede que como consecuencia del desarrollo industrial mundial, hayamos alterado el clima mundial y hayamos dañado, una parte importante del hábitat natural. La incertidumbre que genera imaginar lo desconocido, es decir, las consecuencias futuras de ésta acción, lleva a pensar que la noción de riesgo en la época contemporánea dista mucho de la concepción de riesgo en otras fases de la historia de la humanidad.

Según Luhmann, la idea de riesgo parece haber tomado cuerpo en los siglos XVI y XVII y fue acuñada por primera vez por los exploradores occidentales cuando viajaban por el mundo. *“El viaje por el mar y el comercio son los casos en que el empleo de la palabra es más frecuente. Los seguros marinos son un primer ejemplo de la planificación del control del riesgo”*<sup>13</sup>. En los inicios de la modernidad, La palabra se utilizaba para referirse a navegar en aguas desconocidas.

Más tarde, se trasladó como vocábulo frecuentemente usado en la banca y la inversión, para indicar el cálculo de las consecuencias probables de las decisiones inversoras para prestamistas<sup>14</sup>. Con ello, se impone una visión racionalista del concepto, basado en la comprensión del problema en que los daños se deben evitar en lo posible. Esto limita en forma considerable posibilidades de acción, por ello hay que admitir y arriesgar acciones que puedan desencadenar, según el cálculo de probabilidad, daños evitables<sup>15</sup>.

Posteriormente llegó a referirse a una amplia gama de diferentes situaciones de incertidumbre. En este sentido, la noción de riesgo es inseparable de las ideas de probabilidad e incertidumbre.

---

<sup>11</sup> Ibid. p.219.

<sup>12</sup> Giddens, Anthony. “Riesgo”. En **Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas**. Ed. Taurus, Madrid, 2001.

<sup>13</sup> Luhmann, Niklas. “El concepto de riesgo” . En VVAA Jostetxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996. p.132.

<sup>14</sup> Giddens , Anthony. Op.cit. p.34.

<sup>15</sup> Luhmann. Niklas. Op. Cit. p.135- 136.

Las culturas pre-modernas no tenían el concepto de riesgo, porque no lo necesitaban<sup>16</sup>. De hecho, según Luhmann y Giddens, la palabra no era usada durante la Edad Media. En este sentido, debe indicarse la diferencia entre riesgo y peligro. *“Esta diferenciación presupone la existencia de incertidumbre respecto de un daño futuro. Se dan dos posibilidades. El daño eventual es visto como consecuencia de la decisión, por lo cual se habla del riesgo de la decisión. Hablamos de peligro cuando el hipotético daño, entendido como causado desde el exterior, se le atribuye al entorno”*.<sup>17</sup> (He aquí la diferencia entre hablar de “desastre natural” o “desastre humano” producido por un fenómeno natural).

En la modernidad, la noción de riesgo se refiere a peligros que se analizan activamente en relación con posibilidades futuras. Sólo alcanza su uso extendido en una sociedad orientada al futuro, que trata activamente de romper con su pasado – la característica fundamental, en efecto, de la civilización moderna. El riesgo es la dinámica movilizadora de una sociedad volcada en el cambio que quiere determinar su propio futuro en lugar de dejarlo a la religión, la tradición o los caprichos de la naturaleza. El capitalismo moderno difiere de todas las formas anteriores de sistema económico por sus actitudes hacia el futuro. En palabras de Giddens: *“El capitalismo moderno se planta en el futuro al calcular el beneficio y la pérdida, y por tanto, el riesgo, como un proceso continuo.”* Por ello, desde sus orígenes la idea de riesgo, va acompañada, como se dijo anteriormente, del surgimiento del seguro. No se debe considerar aquí sólo el seguro privado o mercantil. El Estado de bienestar es, para Giddens, un sistema de gestión del riesgo. Está diseñado para proteger contra peligros que antes eran considerados disposiciones de los dioses: enfermedad, incapacidad, pérdida del empleo, vejez.<sup>18</sup>

El seguro es la línea de base con que la gente está dispuesta a asumir riesgos. Esta actitud moderna, reemplaza el destino por el compromiso activo con el futuro.

El seguro sólo es concebible en la medida que la sociedad cree que el futuro es posible conducirlo por los hombres. En realidad el seguro es parasitario del riesgo y de las actitudes de los agentes hacia él. Quien ofrece seguros (sea este privado o estatal) no está haciendo más que redistribuir el riesgo. (si alguien suscribe un seguro contra incendios no está asegurando que ello no ocurra, sino traspasando el riesgo a un asegurador a cambio de un pago). La lógica del capitalismo es impensable sin la transferencia de riesgos.

Por esta razón es que, tanto Beck como Giddens, coinciden en que la idea de riesgo siempre ha estado unida a la modernidad.

Sin embargo, para Giddens, en la actualidad este concepto asume una nueva y vital importancia. Se suponía que el riesgo era una forma de regular el futuro, de normalizarlo y traerlo bajo nuestro control; pero las cosas no han resultado así. Nuestros mismos intentos por controlar el futuro se han vuelto contra nosotros, generando una sensación de incertidumbre.

Este fenómeno se da particularmente con el riesgo generado por el impacto mismo de nuestro conocimiento e intervención creciente sobre el mundo. La mayoría de los riesgos medioambientales entran en esta categoría de riesgos producidos por la propia modernización. Ya se ha diluido la amenaza de la naturaleza como algo externo, sino, por el contrario, la preocupación creciente se da por los efectos ambientales que la intervención humana genera en la naturaleza. En otras palabras, empezamos a preocuparnos menos sobre lo que naturaleza puede hacernos y más sobre lo que hemos hecho a la naturaleza.

---

<sup>16</sup> Para Luhmann, las antiguas civilizaciones elaboraron determinados mecanismos culturales que dotaban de certidumbre a la existencia futura (...) la práctica de la adivinación, la creencia en los dioses o la fatalidad del destino. El propio complejo semántico del pecado cristiano ofrece un equivalente funcional ya que puede servir para explicar el surgimiento de la desgracia. Ibid. p.p.130-131.

<sup>17</sup> Ibid. p.144.

<sup>18</sup> Giddens, Anthony. Op. Cit. p.37.

Nuestra sociedad ha hecho que la propia noción de naturaleza esté en entredicho, ya que hay pocos aspectos del ambiente natural que nos rodean que no hayan sido intervenidos por el hombre.

Por ejemplo, en 1998 hubo grandes inundaciones en China, con muchas pérdidas de vida humanas. El desborde de los grandes ríos ha sido una recurrencia en la historia de China. ¿Eran estas inundaciones más de lo mismo o estaban influenciadas por el cambio climático mundial?.

Al expandirse esta idea de riesgo generado por la intervención antrópica en el ambiente, ésta adquiere una nueva forma de inseguridad. Ya no es posible relacionar la idea de riesgo con el cálculo racional. No sabemos, muchas veces, cuál es el nivel de riesgo, y en muchos casos no se sabrá hasta que sea demasiado tarde. Piénsese en el trágico accidente recientemente ocurrido en la isla Juan Fernández. Considérese donde estamos en relación con el cambio climático mundial. La mayoría de los científicos instruidos en la materia creen que el calentamiento global está ocurriendo, y coinciden en que los efectos son incalculables. *“Nuestra era no es más peligrosa, ni más arriesgada, que la de generaciones anteriores, pero el balance de riesgos ha cambiado. Vivimos en un mundo donde los peligros creados por nosotros mismos son tan amenazadores, o más que los que proceden del exterior. Algunos verdaderamente catastróficos como el riesgo ecológico mundial, la proliferación nuclear o el colapso con al economía mundial.”*<sup>19</sup>

Ahora bien, uno de los efectos más complejos en materia cultural es la incertidumbre. Sobre ello Bauman ha planteado que “el problema contemporáneo más siniestro y penoso puede expresarse más precisamente por el término “*Unsicherheit*”, la palabra alemana que fusiona otras tres en español: “incertidumbre”, “inseguridad” y “desprotección”. El problema estriba en la incapacidad de las propias personas que se sienten inseguras para pensar formas de asociación colectivas que hagan frente a este mal; están demasiada preocupadas en resolver sus propios problemas. Por otro lado, las instituciones políticas existentes, creadas para luchar contra la inseguridad de las personas, poco auxilio puede dar. *“en un mundo que se globaliza rápidamente, en que gran parte del poder político queda fuera de la política, estas instituciones no pueden hacer gran cosa en lo referido a brindar certezas o protección. Lo que sí puede hacer es concentrar esa angustia dispersa y difusa en sólo uno de los ingredientes de la “Unsicherheit”: el de la “seguridad ciudadana”.*<sup>20</sup>

## 2.- LA GESTIÓN DEL RIESGO

La gestión del riesgo ha sido definida como el *“proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para, y atención de emergencias y recuperación post impacto”*<sup>21</sup>

Hasta fines de la década del ´70 las ciencias naturales y el conocimiento geográfico aportaron mayormente la temática sobre las amenazas naturales, en la entonces llamada dimensión de

---

<sup>19</sup> Giddens, Anthony. Op.cit. p.47

<sup>20</sup> Bauman, Zygmunt. **En busca de la política**. Ed. FCE, Buenos Aires, 2001.

<sup>21</sup> SNET. Servicio Nacional de Estudios Territoriales. Conceptos y definiciones de relevancia en la gestión del riesgo”. San Salvador, El Salvador, 2002. Citado por Ferrero, Aurelio. “El riesgo como catalizador: apuntes sobre realidades y desafíos”. En: VVAA “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. P.32.

los “desastres naturales”. En las décadas siguientes surge el interés por el tema de la vulnerabilidad, por el estudio de las comunidades y sistemas expuestos a las amenazas, logrando balancear el énfasis sostenido en el estudio de las amenazas. Como resultado se retoma el concepto de riesgo, determinado por la amenaza y la vulnerabilidad y descrito en términos probabilísticos<sup>22</sup>. *“Los desastres dejan de ser vistos como “naturales” y el concepto de desastre o concreción del riesgo adquiere una argumentación de carácter social, ambiental, económica y política. Circunstancias asociadas a la pobreza, la falta de acceso a educación, la ausencia de procesos de planificación, urbana y normas de construcción, el deterioro del medioambiente y los problemas de gobernabilidad en lo que va corrido del siglo 21 han contribuido indudablemente a la ocurrencia de desastre con cientos de miles de muertes”*<sup>23</sup>, como el terremoto en Haití (230.000 muertos); el tsunami en el Océano Indico (165.768 muertes). Aunque la problemática parece no ser exclusiva de los países pobres. Las lecciones del Huracán Katrina en el 2005 en EEUU, con 1833 muertes o el terremoto de China en el 2008, con 87.476 muertos, indican que los países industrializados no están exentos de falencias a la hora de gestionar el riesgo.

Dado este panorama, en la primera década del presente siglo se profundiza en el conocimiento del riesgo y en su gestión, sin descuidar la importancia en el manejo de los desastres.

El terremoto y tsunami del 27 de Febrero de 2010 en la zona central de Chile, ha desnudado la ineptitud de los organismos encargados del control de la emergencia y los problemas de articulación institucional en la fase de reconstrucción. Ello, ha motivado una renovación por la temática de la gestión del riesgo en las tribunas académicas y, en parte, políticas y mediáticas. El objetivo, según los especialistas en la materia, debe ser, fortalecer una “verdadera gestión del riesgo”, que trascienda la visión del manejo de emergencias y desastres. *“Se requiere una política pública que aborde la temática integralmente y de forma transversal, incluyéndola sectorial y territorialmente”*<sup>24</sup>.

¿Ahora bien?, ¿Cuál debiese ser la instancia articuladora que tenga la capacidad de coordinar las más altas instancias de planificación a nivel país?

Por otro lado, coinciden los académicos, una política pública en gestión del riesgo debe apoyarse en un esquema explícito en los procesos de inversión pública así como en las provisiones necesarias para el manejo contingente de las finanzas del Estado. Ello permitiría una intervención de la variable riesgo en todos los proyectos de inversión pública y establecería mecanismos de financiamiento de planes y programas de manejo del riesgo en forma permanente.

Otros consensos en la materia, dicen relación con la urgencia de definir normativamente y técnicamente el rol protagónico de la Planificación Territorial en la gestión de riesgo (tema que

---

<sup>22</sup> Según la terminología de la O.N.U. se establece una diferencia entre riesgo, peligrosidad y vulnerabilidad. Por un lado el riesgo natural es definido como *“La probabilidad de ocurrencia en un lugar dado y en un momento determinado, de un fenómeno natural potencialmente peligroso para la comunidad y susceptible de causar daño a las personas y a sus bienes”*.

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

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

<sup>23</sup> Sarmiento, Juan Pablo. Legado institucional del terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010, en **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. p.45

<sup>24</sup> Ibid. p.50

abordaremos específicamente en otro acápite de este texto). Por último, se recomienda distinguir la necesaria revisión de los mecanismos de normativa, organización y funcionamiento del manejo de la emergencia y de los aspectos (actores, roles, articulaciones, intereses) vinculados a la gestión del riesgo.

Hablar de actores y roles cobra particular relevancia dentro del análisis multidimensional de la gestión de riesgo. De hecho, se ha caracterizado la inoperancia de los agentes encargados de la gestión del riesgo como producto de la poca edad del tema en el campo académico e institucional. También esta ineficiencia se ha considerado como un efecto de un modelo de desarrollo de Estado Subsidiario, que externaliza, en gran medida, la gestión del riesgo en el ámbito privado. Por ello es que *“las formulaciones oficiales [en la materia] estén teñidas de algo de ingenuidad”*<sup>25</sup>

*“las amenazas irrumpen (...) y las prioridades de una gestión de gobierno y sus valores subyacentes en cada lógica de actuación, quedaran expuestos descarnadamente”*<sup>26</sup>

Se ha utilizado el término “segundo desastre”, para nombrar intervenciones que han sido deficientes, cuando no agravantes, frente a un acontecimiento como los terremotos, las inundaciones, los huracanes o los deslizamientos. *“aún no encontramos el punto de encuentro, como instancia transformadora, entre la abundante literatura de la gestión del riesgo, vista desde los procedimientos sugeridos, y de los informes post-catástrofes que evidencian los desencuentros institucionales surgidos”*<sup>27</sup>

La literatura reciente ha señalado que el desastre no es la única materialización del riesgo; sino más bien un punto culminante, la crisis desatada por un proceso continuo de desajuste del ser humano, de sus formas de asentamiento, construcción, producción y convivencia con el medio ambiente natural. En consecuencia, representa una manifestación del inadecuado manejo del medio ambiente y de la ausencia de principios duraderos de sostenibilidad.<sup>28</sup>

Por ello, es que las causales últimas de los desastres provengan menos de fenómenos de desequilibrio del sistema natural, y mucho más de las estructurales relaciones de desequilibrio entre los sistemas sociales y el entorno natural.

Ahora bien, esta misma mirada a las complejas dimensiones que deben ser incorporadas en el manejo de riesgo, permite distinguir temporalmente, los diversos momentos en la gestión del riesgo. Algunos autores clasifican los momentos en: prevención, mitigación, contingencia, rehabilitación y reconstrucción.

La prevención corresponde a una política sistemática de los Estados apoyados por el conocimiento de los centros académicos y por las acciones de la defensa civil entre otras. Suele enfriarse una vez pasados los ecos de algún suceso contingente. Todavía hoy a mediados del 2011, vemos un simulacro de tsunami en Penco. ¿Será esta una práctica sistemática en los próximos años o sólo responde a que los fuegos de la tragedia y los conflictos por la reconstrucción aún no se extinguen?

La mitigación opera cuando el conocimiento de la proximidad de una amenaza permite alertas tempranas. Recuérdese la mediática operación de mitigación de los posibles efectos del tsunami de Japón en nuestras costas.

La contingencia es el momento de enfrentar directamente la emergencia. La tensión genera acuerdos y desacuerdos entre los actores; los hechos resultarán de una combinación de poder,

---

<sup>25</sup> Ferrero, Aurelio. Op. Cit. p.33

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Lavell, 1996, Ministerio de Educación, Perú, 2001, p.5 . Citado por: Ibid. p.34

de la autoridad, del manejo de recursos y de la capacidad de la que pueda disponer cada uno de los distintos actores.

Se espera la operación de planes de contingencia debidamente coordinados entre los actores. *“Un antes no preparado, será un durante improvisado y un después catastrófico”*<sup>29</sup>

En la fase de reconstrucción la presión de la emergencia es menor, pero las apetencias sectoriales tendrán mayor tiempo y escenario para hacer valer sus intereses. Es el momento de la generación de ingentes fondos económicos generados por la sensibilización social. *“Este aluvión de ayuda es una gran oportunidad y un riesgo al mismo tiempo”*. Pueden darse importantes cambios cualitativos en el modelo de desarrollo, con el fin de evitar nuevas tragedias; o bien fomentar políticas de corte asistencial; o espectacularizar el proceso mediante la asignación de un rol central a los medios masivos, o verlo como una oportunidad para aumentar las ganancias en sectores estratégicos, en desmedro de la calidad de vida de la población. Las direcciones son múltiples, y, por cierto, no excluyentes entre sí.

¿Qué caminos ha tomado el proceso de reconstrucción hoy en Chile?  
Eso intentará responder las siguientes líneas de este texto.

### **3.- LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO. El caso del terremoto del 27 de febrero en la zona central de Chile**

Otra manera de reflexionar es considerar la modalidad de funcionamiento de los actores partícipes en el proceso. Las categorías están constituidas, como “tipos ideales”, según lo que frecuentemente se menciona en los congresos académicos al respecto. Ello no quita la existencia de otros actores relevantes, así como las alianzas entre ellos o la participación simultánea o no, de individuos en uno u otro sector.

#### **a.- DEBATES EN TORNO AL ROL DE ESTADO**

El Estado, por presencia o ausencia, es un actor infaltable. Debe serlo como promotor, ejecutor, financiador, soporte, referencia o coordinador. *“Una discusión inconclusa ha girado reiteradamente en torno al Estado después de las catástrofes ¿Dónde estaba el Estado?, ¿Dónde se encuentra ahora?, ¿Por qué no hizo tal o cual cosa?”*<sup>30</sup>

Muchas voces se han oído, desde la emergencia del día 27 de febrero de 2010, denunciando la ausencia o escasa visibilidad del Estado en el marco del proceso de reconstrucción.

*“En pocos minutos el Estado chileno del Bicentenario se ha vuelto de papel, en toda una ‘mentira’ dibujada en las escenas del post- terremoto. Y aunque ya hace mucho se ha retirado de lo social, se muestra enteramente en los hechos de la incapacidad de respuesta que hizo añicos la confianza ciudadana”*<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid. p.35

<sup>30</sup> Ferrero, Aurelio. Op. Cit. p.37

<sup>31</sup> Tijoux, María Emilia. La vida en un hilo y un Estado de mentira. A propósito del terremoto y maremoto de febrero de 2010”. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p. 60

Esta sensación de abandono, se debe en buenas cuentas a las expectativas generadas por un Estado subsidiario<sup>32</sup> incapaz de abordar eficazmente los problemas que la propia retórica de los gobernantes instala en la opinión pública, por ejemplo la “seguridad”, como eje central de la política gubernamental, generando un desfase entre el deseo y la realidad.

*“cientos de vidas se perdieron en el mar con la gigantesca la que arrasó la zona costera. Las instituciones fallaron del modo más brutal cuando las autoridades marinas no dieron la alerta respectiva para que la población subiera a los cerros (...) al día siguiente la presidenta Bachelet reconocía públicamente que se había cometido un error, pues no se había entregado la información oportuna que advirtiera a un posible maremoto”<sup>33</sup>*

Para Mario Garcés esta catástrofe debe hacernos reflexionar sobre el rol del Estado. Chile vive y ha vivido del engaño o autoengaño de su relación con el Estado, en el sentido de exigirle grandes responsabilidades sociales que está lejos de cumplir<sup>34</sup>. Ello, debido a su naturaleza subsidiaria en el ámbito de la protección social y de la estrategia de focalización en la asignación de gasto social. Pero además se trata de un Estado unitario y centralista, y en consecuencia, esta debilidad estructural se acrecienta mientras más desciende en la escala social y se aleja del centro.

*“¿A quién podría extrañarles las dificultades estatales para acudir en ayuda de los damnificados con alimentos, ropas, medicamentos, reponer los servicios de agua y electricidad, si carece de los brazos para hacerlo?. Sin justificar la tardanza ella se debe a la existencia de un Estado ausente.”<sup>35</sup>*

---

<sup>32</sup> Para el caso chileno existe un relativo consenso entre los historiadores en cuanto a que la estabilidad y progreso de la sociedad chilena han sido, en gran parte, fruto del accionar del Estado y las instituciones; ya sean en su versión más autoritaria (siglo 19) o democratizante (siglo 20). Tanto el progreso cultural, como el crecimiento económico y la inclusión social, han sido atribuidos fundamentalmente al Estado. Esa historia fue radicalmente cambiada producto del régimen militar y la imposición del modelo neoliberal. Esta nueva élite económica y militar culpó de la crisis social de 1973, a los males del Estado Social; y redefinió la naturaleza y rol del Estado, en la sociedad chilena. Un Estado empequeñecido en tamaño y atribuciones, privatizados sus principales activos, disminuida sus capacidades de protección social en áreas estratégicas como previsión, salud, educación y vivienda. Ese fue el Estado Subsidiario, donde las tareas de integración social quedaban reducidas a la ingeniería social y la focalización, mientras su despliegue más visible se daba en el manejo del orden y el control social.

Sobre la subsidiaridad como causa de la ineficiencia del estado frente al último terremoto Ver Valdivia, Verónica. “Barbarie en la civilización. El terremoto del bicentenario”. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.138 y ss. y Valdés, Ximena. “Bifurcaciones de la narrativa de lo social” En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p. 189 -203.

Para el caso específico de las transformaciones neoliberales en materia de planificación urbana, las hemos descrito sucintamente en otro estudio. Ver Marco Valencia . “Revolución neoliberal y crisis del Estado planificador. El desmontaje del la Planeación Urbana en Chile 1975-1985 : primera parte” **Revista electrónica Diseño Urbano y Paisaje**, volumen IV, n°12, Universidad Central, Diciembre 2007, ISSN 07179758. <http://ucentral.cl/arquitectura/revistadu&p> ; y, Marco Valencia. “Revolución neoliberal y crisis del Estado planificador. El desmontaje del la Planeación Urbana en Chile 1975-1985: segunda parte” **Revista electrónica Diseño Urbano y Paisaje**, volumen IV, n°15, Universidad Central, Diciembre 2008, ISSN 07179758. <http://ucentral.cl/arquitectura/revistadu&p>

<sup>33</sup> Tijoux, María Emilia. Op. Cit. p.

<sup>34</sup> Garcés, Mario. Terremoto natural y terremoto social en Chile. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p. 80

<sup>35</sup> Valdivia, Verónica. “Barbarie en la civilización. El terremoto del bicentenario”. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.140

*“La gente necesitaba agua, comida y abrigo inmediatamente después, sin embargo todo tardó, aumentando la desesperación de las personas y produciendo un caos que demostraba la falta de Estado”<sup>36</sup>*

Las organizaciones de pobladores denunciaron esta situación a días de sucedida la catástrofe: *“A una semana del terremoto nuestra población se encuentra totalmente desprotegida de la protección militar y policial, no contamos con los servicios básicos (...) la falta de alimentos obligó a muchas familias a ingresar a los supermercados y obtener alimentos para los suyos”<sup>37</sup>*

Ello, fue claramente palpable a la hora de enfrentar la situación de emergencia en regiones, debido a la pobreza de recursos humanos y materiales de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI). Esta repartición pública fue creada en la génesis del modelo desarrollista chileno, en la década de los '60, después del terremoto de Valdivia. Se originó como un comité dependiente del Ministerio del Interior. Con posterioridad al terremoto de 1971, durante el gobierno de la Unidad Popular, se decidió que esa oficina creara comités provinciales y comunales de emergencia y llevara una estadística de las necesidades de las poblaciones marginales. Aparentemente se optó por la figura de una oficina debido a que la creación de una secretaría o ministerio significaba mayores recursos y estructuras legales; además el tema de las poblaciones de emergencia radicaba en el Ministerio del Interior. Después del golpe militar, ONEMI no sufrió modificaciones, la lógica subsidiaria hizo que, pese al terremoto de 1985, no se modificara su estructura en lo central. Los gobiernos democráticos no hicieron mayores modificaciones hasta hoy. La ONEMI no tuvo recursos suficientes ni personal necesario, y hoy se reclama que debiese tener rango de subsecretaría o ministerio, en circunstancias que durante los últimos treinta años la elite política ha consensuado que la modernización del Estado, pasa por su propia reducción.

La pobreza de recursos humanos no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa *“la total ausencia de especialistas en ciencias de la tierra en un organismo como la ONEMI, es reflejo de la poca relevancia que se da al conocimiento de la amenaza en la gestión del riesgo. Paradojalmente, ONEMI cuenta hace años con una unidad de ‘riesgos geológicos’ sin tener en ella geólogos”<sup>38</sup>*

A las ineficiencias institucionales de la ONEMI, debemos agregar la ineptitud del SHOA (Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada), quien no da aviso a la población de la alerta de tsunami indicada por el TPWC (Centro de Alertas de Tsunami del Pacífico), de EEUU; y además no sigue el protocolo vigente.

Para colmo de males, el SHOA y la ONEMI tampoco pudieron comunicarse entre ellos, ya que falló la tecnología de conectividad de punta (Internet, telefonía móvil y telefonía IP).<sup>39</sup>

A estas alturas, las falencias del estado subsidiario y “mas neoliberal del mundo” en materia de gestión del riesgo son más que obvias. En este sentido, *“la emergencia permitió que (...) se produjeran fisuras en los simulacros que sostienen el orden hegemónico y se hicieran más evidentes algunas de sus tendencias bases y de los procesos profundos que han transformado*

---

<sup>36</sup> Tijoux, María Emilia. Op. Cit. p.62

<sup>37</sup> Comunicado Público Pobladores y Pobladoras Boca Sur, Concepción, Febrero, 2010. En **VVAA Historia Ausente. Relatos colectivos en torno al terremoto**; editorial Quimantú, 2011. p 11-12.

<sup>38</sup> Sepúlveda, Sergio et al. “Prevención de desastres naturales en Chile: Una propuesta desde la perspectiva de las Geociencias” . En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.65

<sup>39</sup> VVAA. “Que se derrumben los sentidos comunes y se reconstruyan las comunidades. Reflexiones a partir del terremoto y maremoto en Chile”. En **VVAA Historia Ausente. Relatos colectivos en torno al terremoto**; editorial Quimantú, 2011. p.51.

*la vida social*”,<sup>40</sup> ello quedó visibilizado en los saqueos producidos durante los días siguientes a la catástrofe; (el llamado “terremoto social”), donde los influjos de la sociedad de consumo y la hiperindividuación acentuaron la sensación de incertidumbre existente, evidenciando el rostro más inhumano del capitalismo salvaje.

En palabras de Grinor Rojo: “*la causa de esto (los saqueos) habría que buscarla entre la distancia obscena existente hoy en Chile entre ricos y pobres (...), lo que genera una mezcla explosiva entre deseo y resentimiento agrio, y por otra en una cultura groseramente egoísta, que promueve y generaliza la ley del más fuerte y el aprovechamiento del otro...*”<sup>41</sup>

De hecho, recientemente a fines de septiembre de 2011, durante un corte de energía eléctrica que abarcó la zona central de Chile, dejando a 9 millones de personas sin dicha energía por más de una hora; un grupo de pobladores saqueó un supermercado en la comuna de Quilicura, en Santiago. El antecedente histórico era claro: había sido saqueado durante los días posteriores al terremoto.

En el otro extremo de la escala social, el recientemente electo gobierno, reacciona con el apremio de la urgencia, traspasando el componente ideológico que lo sustenta. El paradigma de libre mercado y la subsidiaridad del Estado.

Durante el anuncio del Plan de Reconstrucción, el 21 de marzo de 2010, el gobierno de Piñera, impone como lógica de obtención de recursos para paliar el daño producido por el terremoto (30 mil millones de dólares), la austeridad fiscal.

*“El fondo de reconstrucción cuyos recursos se utilizarán en los próximos cuatro años se nutrirá por diversas vías, siendo la más destacada de ellas la austeridad en el gasto público”*. El propio presidente indicó. *“eso va a ser un recorte que va afectar a todos y cada uno de los ministerios”*<sup>42</sup>. Cuando se exigió mayor claridad sobre el plan de reconstrucción, cuales sus prioridades; el ejecutivo se manifestó “e hizo aprobar bajo coerción moral un plan de financiamiento: el llamado fondo de reconstrucción que se resume en una palabra: austeridad. No soliciten más porque estamos en crisis.”<sup>43</sup>

Esta política de reasignación del gasto público, va o no de la mano, se preguntan varios, de un aumento de la tercerización en la gestión del plan de la reconstrucción. Esa interrogante la desarrollaremos cuando veamos el rol de las grandes corporaciones privadas y del tercer sector en los capítulos siguientes.

Por otro lado, es por decir lo menos, cuestionable, la decisión del gobierno de enviar al presidente a un viaje a Nueva Orleans, para ‘aprender’ la forma de abordar la reconstrucción en dicho estado Norteamericano. En la propia ciudad del Katrina, el presidente señaló: *“Hemos establecido una alianza estratégica con el alcalde actual y el nuevo, para que la experiencia de New Orleans y del huracán Katrina, nos ayude en Chile a enfrentar la emergencia y a reconstruir con mayor eficiencia y con mayor rapidez”*<sup>44</sup>

Valga, entonces, repasar algunas de las lecciones que dejó la catástrofe de Katrina a la historia reciente.

---

<sup>40</sup> Santa Cruz, Eduardo. “Reparando las grietas del edificio social. Poder mediático y hegemonía en Chile”. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.205

<sup>41</sup> Rojo, Grinor. “Saqueos” En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.113.

<sup>42</sup> Sarmiento, Juan Pablo. Op. Cit p.50

<sup>43</sup> Castillo, Cristián. Et al. “El capitalismo del desastre vuelve a Chile.”. En VVAA. **Las capitales del capitalismo. Ciudades, Urbanismo y desastre en Chile**; Selección de artículos, Editorial Aun creemos en los sueños, 2010. p.15.

<sup>44</sup> Ibid. p.16

En una provocadora, pero no menos profunda investigación, Naomi Klein, considera la política de reconstrucción post Katrina; como un paradigma de lo que denomina 'Capitalismo del desastre': *"Ataques organizados contra instituciones y bienes públicos, siempre después de acontecimientos catastróficos, declarándolos al mismo tiempo atractivas oportunidades de mercado"*.

De hecho, la autora da cuenta de la opinión que el propio Milton Friedman<sup>45</sup>, emite tres meses después del desastre, en *The Wall Street Journal*. *"la mayor parte de las escuelas de Nueva Orleans –señala Friedman- están en ruinas, al igual que los hogares de los alumnos que asistían a clases. Los niños se ven obligados a asistir a escuelas de otras zonas, y estos es una tragedia. También es una oportunidad para emprender una reforma radical del sistema educativo"*<sup>46</sup>

La idea radical de Friedman consistía en que, en lugar de gastar parte de los miles de millones de dólares destinados a la reconstrucción y la mejora del sistema de educación pública de Nueva Orleans, el gobierno entregase cheques escolares a familias, para que éstas pudieran dirigirse a las escuelas privadas, y dichas instituciones recibieran subsidios estatales a cambio de aceptar niños en su alumnado. Era necesario, según Friedman, que este cambio no fuera una solución coyuntural, sino una reforma permanente. La administración de George W. Bush apoyó ese plan con decenas de millones de dólares con el propósito de inscribirlo en "escuelas chárter", es decir, escuelas originalmente creadas y construidas por el Estado que pasarían a ser gestionadas por instituciones privadas según sus propias reglas.

Por su parte, los industriales madereros de Canadá señalaban, a propósito de la reconstrucción de Nueva Orleans *"No creo que nadie se haya planteado la industria de la reconstrucción tras los desastres naturales como un mercado inmobiliario hasta ahora (...) es una estrategia que nos permitirá diversificarnos a largo plazo"*<sup>47</sup>

Para Klein, la escasez de recursos y el cambio climático han abierto la puerta a una avalancha de nuevos desastres naturales, un desfilar permanente de nuevas oportunidades de negocios: la ayuda humanitaria es un mercado emergente demasiado tentador como para dejarlo en manos de organizaciones no gubernamentales.

Es así como, los desastres naturales visibilizan, agudizan, y, en algunos casos, consolidan las desiguales condiciones de vida. Para el caso de Katrina, se señala que la segregación urbana (apartheid racial) se consolida en el marco de la política de reconstrucción de la administración Bush. *"Las clases altas se fueron de la ciudad, se registraron en hoteles y llamaron a sus compañías de seguros. Las 120.000 personas en Nueva Orleans sin automóviles, que dependían del Estado para organizar su evacuación, esperaron una ayuda que no llegó, haciendo desesperadas señales de socorro o utilizando las puertas de sus frigoríficos como balsas. Frente a esas imágenes que impactaron al mundo entero, se dio por sentado que el Estado, al menos en un país rico, acudiría en ayuda de la gente durante un cataclismo. Las imágenes de la ciudad mostraban que esta creencia generalizada de que los desastres son un momento de pausa para el capitalismo feroz, estaba descartada. El Estado no se veía por ningún lado y el debate público escaseaba. Entonces llegó la Agencia Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA), un laboratorio de la visión del gobierno de la administración Bush dirigido por corporaciones privadas. La FEMA concedió un contrato de 500 mil dólares a una*

---

<sup>45</sup> Economista, considerado uno de los principales mentores de la ideología neoliberal. Premio nobel en 1976. En su calidad de decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chicago, asesoró a los economistas chilenos que sentaron las bases económicas de la dictadura militar.

<sup>46</sup> Klein, Naomi op.cit. p.25

<sup>47</sup> Palabras de Ken Baker, presidente de un grupo de industriales madereros canadiense. Citado por Ibid. p.37

*empresa privada llamada Innovative Emergency Management. Su objetivo un Plan de Mitigación. Según relata Naomi Klein, la compañía privada no reparó en gastos, finalmente la factura de la operación llegó al millón de dólares. La compañía pensó en diversos escenarios para prevenir y enfrentar el riesgo inminente. Ocho meses después de que el contratista presentara el informe, ninguna de las acciones diseñadas se había implementado. “El dinero no estaba disponible para la puesta en práctica”, explico el director de la FEMA.*

*“Es la historia típica del desequilibrado Estado que Bush construyó: por un lado, débil, con financiación insuficiente, un ineficaz sector público; y por el otro, una infraestructura corporativa paralela y suntuosamente financiada”<sup>48</sup>*

Esto se reafirma con la celebración de un encuentro de ideólogos neoliberales y legisladores republicanos, ocurrida catorce días después del huracán. Propusieron una lista con “Ideas pro libre mercado para dar respuestas al huracán Katrina y al alto precio del gas”. Treinta y dos medidas en total, cada una tomada, del manual de estrategias de la Escuela de Chicago. A saber, por ejemplo: suspender la ley que exige a los contratistas pagar sueldos dignos a los trabajadores; hacer de la zona completamente afectada una zona empresarial con un sistema impositivo único; y hacer de la región entera una zona de competitividad económica, con un sistema de incentivos fiscales completo y libre de regulaciones. Otra medida era dar a los padres cupones para usar en las escuelas charter.

Sin embargo, el rol de las corporaciones privadas ha sido duramente cuestionado. Por ejemplo, se critica la extrema lentitud en el retiro de los cadáveres, realizado por la empresa Kenyon, una sección del megaconglomerado funerario Service Corporation Asociacion (uno de los donantes de la campaña de Bush). Además se les prohibió a los agentes funerarios y voluntarios locales y a los trabajadores de emergencia intervenir en la ayuda porque interferían en el territorio comercial de Kenyon. Otro caso, Ashritt, la compañía que cobro 500 millones de dólares por retirar los escombros, no poseía ningún camión vertedero y encargó todo el trabajo a contratistas.

La FEMA pagó a la empresa Shaw, 175 dólares por metro cuadrado, para instalar lonas azules impermeabilizadas en los tejados dañados, aun cuando las lonas mismas estaban siendo proporcionadas por el gobierno. Los trabajadores que pusieron las lonas recibieron tan sólo dos dólares por metro cuadrado. Según se ha señalada *“el costo total del estado en esta operación hubiera permitido reemplazar completamente los techos. Las lonas sólo duran tres meses”<sup>49</sup>*

Sobre el Plan de Reconstrucción mismo las críticas no se han dejado de oír. La creación de un plan reordenamiento urbano y territorial, que garantizaba, la declaración de terrenos “baldíos” a algunos de los mejores lotes, anteriormente ocupados por sectores de bajos recursos<sup>50</sup>; el desmantelamiento del sistema de transporte público y el despido de la mitad de sus trabajadores, cinco mil unidades de vivienda pública demolidas por la autoridad federal, muchas de ellas cerca del barrio francés, centro del turístico de la ciudad. Despidos de miles de profesores de escuelas públicas, con el fin de despejar el terreno a la instalación de escuelas charter.<sup>51</sup>

Millones de dólares públicos fueron a parar a empresas contratistas, mientras los trabajadores locales eran rechazados en los puestos de trabajo, por esas mismas corporaciones. Quién sino los propios habitantes habrían visto en el proceso de reconstrucción no sólo una oportunidad

---

<sup>48</sup> Klein, Naomi. Op. Cit. p. 533

<sup>49</sup> Castillo, Cristián. Et alt. Op. Cit. p.15

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Klein, Naomi. Op.cit. p.539

empleo, sino una forma de sanear y fortalecer las comunidades locales. La mitad de los trabajadores de los subcontratistas eran inmigrantes indocumentados, principalmente hispanos, que carecen de seguridad laboral y ganan un salario inferior a los empleados formales.

Por último, con el fin de compensar los ingentes recursos públicos que fueron a parar a las empresas privadas, los republicanos aplicaron una política de recortes fiscales. Se recortaron los préstamos a los estudiantes, la asistencia sanitaria a la gente sin recursos y los bonos para alimentos: “los pobres subvencionando a los ricos”.<sup>52</sup>

Claramente, en este caso, el “segundo desastre” había sido provocado, no ya por el agua, sino por las soluciones de libre mercado defendidas por la administración Busch.

¿Cuáles habrán sido los aprendizajes de nuestras autoridades en relación con la experiencia de Katrina?, ¿Es posible establecer puntos de comparación entre este modelo de reconstrucción y el que ha sido aplicado en Chile?

## **b.- LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO EJE DE LA GESTIÓN DEL RIESGO. ¿RETÓRICA VACÍA?**

La política de reconstrucción de Nueva Orleans, como ya dijimos, tenía como sustento la austeridad fiscal, y por ende, incluyó un significativo programa de recortes al presupuesto público.

Uno de los más sorprendentes fue que dentro de los tres mil trabajadores despedidos después del huracán, estaban dieciséis funcionarios del personal de planificación de la ciudad, “cesados en el preciso momento en que Nueva Orleans requería planificadores de manera desesperada”.<sup>53</sup> Una metáfora cruda del menosprecio del rol de la planificación territorial en el manejo del riesgo.

Poco se ha discutido en Chile, en torno al rol fundamental que debería asignársele a la planificación territorial, en la disminución de la vulnerabilidad, y como instrumento que permite reducir las fragilidades y estimular las fortalezas del territorio. Los últimos enfoques de la gestión del riesgo<sup>54</sup> ponen especial énfasis en los factores políticos e institucionales como “responsables principales de la reducción de la vulnerabilidad a través de la prevención de eventos de amenazas, no sólo examinando los organismos encargados del manejo de catástrofes, sino a partir de dinámicas políticas y sociales.”<sup>55</sup>

Para el caso chileno, según advierten los especialistas, los últimos grandes eventos de desastre ocurridos, que corresponden al terremoto de Tocopilla, el tsunami de Aysén y la erupción del volcán Chaitén, se observó la urgente necesidad de complementar los esquemas de intervención de cada una de las instituciones que juegan un papel en la gestión del riesgo, con la concatenación de políticas a distintas escalas y con la creación de un organismo coordinador a nivel interministerial.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Pizarro, Ana. El terremoto del alma. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.91

<sup>53</sup> Klein, Naomi. Op. Cit p.539

<sup>54</sup> Ver entre otros: Vargas, Jorge. **Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los Desastres Naturales y Socio Naturales**. CEPAL; serie Medioambiente, 2005; y Holzmann, Robert. “Manejo social del riesgo. Un nuevo marco para la protección social y más allá”. **Rev. De la Facultad Nacional de Salud Pública. Vol 21, n°1**, Universidad de Antioquía, Colombia, 2005

<sup>55</sup> Castro, Carmen Paz. “Chile: Eventos pasados, oportunidades presentes. Abandonando el ciclo de los desastres”. En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.41

<sup>56</sup> Ibid.

Estos eventos podrían haber generado importantes oportunidades para poner en práctica transformaciones a la institucionalidad encargada de la gestión del riesgo en nuestro país. Sin embargo, después del terremoto del 27 de febrero, se constata que persiste ésta importante deficiencia. Este acontecimiento, nos lleva a pensar en acciones que van desde el manejo y la gestión de la emergencia, y que tienen que ver con la descentralización de la planificación territorial con normativas asociadas a la gestión del riesgo. Así como también, la mejora en la articulación entre actores políticos y técnicos, definiendo roles, protocolos y criterios y mejoras sustantivas en los sistemas de alerta temprana y comunicaciones.

El énfasis, comparten los analistas, no debe estar exclusivamente en el diseño y la construcción de las viviendas definitivas, sino que en generar una urbanización producto de instrumentos renovados de planificación territorial, *“donde la restricción de las construcción en áreas de riesgo pase del plano indicativo al normativo, guiando el habitar seguro de la población, acorde con las condiciones físico naturales el país”*<sup>57</sup>.

Por tanto, se considera básico una planificación y un ordenamiento territorial íntimamente asociado a la gestión del riesgo y la gestión ambiental. Por tanto, el ordenamiento territorial debiese ser uno de los principales instrumentos de que disponen las sociedades modernas para considerar la dimensión espacial de los riesgos y predecir, enfrentar y reconstruir la geografía cotidiana de los habitantes locales. Las amenazas y las vulnerabilidades se localizan y relacionan espacialmente en el territorio y *“se puede advertir que las catástrofes tienen lugar en aquellos lugares donde los niveles o magnitudes de las primeras se superponen con las más altas vulnerabilidades sociales e institucionales”*<sup>58</sup>

Desde el punto de vista del ‘deber ser’; la planificación debe asumir que ordenar el territorio es ofrecer la mayor seguridad posible a los habitantes de los lugares y por ello, se entiende que se trata de una función pública, que realiza la negociación entre los diversos actores que tienen intereses en los recursos y localizaciones de dichos lugares, persiguiendo como objetivos el bien común y el elevamiento de la calidad de vida.<sup>59</sup>

Esta función no se advierte con claridad en el caso chileno. ¿Por qué?.

En Chile, advierte Hugo Romero, no existe una Ley de Ordenamiento Territorial y su ejercicio se reduce a instrumentos precarios, tanto a nivel de control de los fenómenos naturales como de los intereses económicos. Se trata de los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, que son los que poseen jerarquía normativa y por lo tanto pueden obligar a destinar los terrenos a determinados usos de suelo. Estos instrumentos están restringidos a las áreas urbanas y muchas veces no existen o se encuentran superados por las ocupaciones humanas más recientes, en particular aquellos lugares que han sido impactados por desarrollos industriales, agrícolas, urbanos, inmobiliarios o turísticos en forma acelerada. Si bien, la consideración de los riesgos es obligatoria en los antecedentes de estos planes comunales, la importancia que se les asigna en las decisiones de localización suele ser mínima, especialmente cuando excluir determinadas zonas o restringir las intervenciones que se puedan realizar sobre terrenos privados, afectan su plusvalía, dañan los intereses económicos de los sectores más poderosos o pueden generar conflictos con la población que reside en los hábitats ya construidos. El terremoto dejó en evidencia las severas falencias institucionales que han ocurrido en la preparación y formulación de los planes reguladores comunales de las áreas mayormente afectadas por el tsunami. Para algunas de esas zonas costeras, existían los mapas de riesgo del SHOA, de público conocimiento, que especificaban las zonas inundables.

---

<sup>57</sup> Ibid. p.43

<sup>58</sup> Romero, Hugo. “La geografía de los riesgos y catástrofes y algunos de sus aportes para su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial”. **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. p.54.

<sup>59</sup> Ibid.

*“Sin embargo, a pesar de su disposición y libre acceso la información preparada por un servicio público, para asegurar la protección de los bienes públicos (incluida la seguridad de los habitantes el lugar) no fue considerada en la preparación de los planes reguladores.”<sup>60</sup>*

De acuerdo a un reciente estudio de la Universidad de Chile, la gestión del riesgo por desastres naturales es escasamente considerada en la gestión territorial. Las mayores atribuciones las tiene el Ministerio de la Vivienda, pero un gran número de organismos tiene responsabilidades vagamente especificadas o acotadas, lo que genera en la práctica omisiones en la incorporación de los riesgos en las políticas de ordenamiento territorial. Como dijimos, el caso más palpable es el de las escalas locales, donde los estudios de riesgos son más la excepción que la regla.<sup>61</sup>

En opinión del Colegio de Arquitectos, fue “alarmante” el colapso de edificaciones nuevas en sus elementos estructurales. Agregan que si se comparan las viviendas dañadas por el sismo de 1985 y del año 2010, en Santiago, se llega a la lamentable conclusión de que existiría un aumento considerable, pasando de 142.489 a 500.000.<sup>62</sup> Para el Colegio, la explicación de tan lamentable cifra, sería *“un relajamiento en la aplicación de la norma de prevención sísmica que se explica por la eliminación de su carácter de obligatoriedad -en algunos tipos de construcciones- y por la falta de control adecuado, en tanto el Estado habría perdido su rol fiscalizador y éste estaría en manos privadas.”*<sup>63</sup> Por otro lado, el Colegio de Arquitectos señala que la otra causa relevante del colapso de tantas edificaciones fue la eliminación del límite urbano establecido en la Política de Desarrollo Urbano de 1979 (de evidente inspiración neoliberal)<sup>64</sup>, lo que habría permitido la construcción en comunas cuyos suelos no son del todo aptos para la edificación de viviendas.

Esta desregulación como telón de fondo estructural para las obras de reconstrucción le preocupaba, entre otros a Miguel Lawner, quien señalaba

*“se corre el riesgo de que la voracidad empresarial pueda ofrecerles un precio atractivo, a fin de hacerse dueño de localizaciones privilegiadas para instalar algún negocio lucrativo. No podemos permitir que opere el libre mercado en una emergencia como la actual, sino, los perjudicados serán los que se quiere ayudar. Es necesario que el Estado recupere un rol activo, quizás congelando los valores de suelo, o mejor aún, adquiriendo la propiedad de todas las áreas fijadas de alto riesgo, a fin de cautelar que se proteja el bien común y no a favor de intereses privados.”*<sup>65</sup>

Es tal la evidencia de las fallas u omisiones del ordenamiento territorial en estas materias, que las propias comunidades, se han encargado de poner en la palestra al planeamiento

---

<sup>60</sup> Ibid. p.56

<sup>61</sup> Sepúlveda, Sergio op. cit. p.66.

<sup>62</sup> Campos, Fernando. “Febrero y Marzo hacen lo que quieren. Posibles réplicas para la planificación territorial del evento sísmico de concepción. 27 Febrero 2010”. En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.p.71

<sup>63</sup> Ibid. p. 71

<sup>64</sup> Tan evidente es la inspiración neoliberal que su ideólogo, Arnold Harberger, es un destacado economista de la Universidad de Chicago, amigo personal de Milton Friedman y mentor de los “chicagos boys” chilenos. Sobre la instauración de esta política, sus fundamentos, implicancias y consecuencias hemos hablado latamente en otra investigación. Ver Valencia, Marco. “Revolución neoliberal y crisis del Estado planificador. El desmontaje del la Planeación Urbana en Chile 1975-1985 : primera parte” **Revista electrónica Diseño Urbano y Paisaje**, volumen IV, n°12, Universidad Central, Diciembre 2007, ISSN 07179758. <http://ucentral.cl/arquitectura/revistadu&p>

<sup>65</sup> Lawner, Miguel. “Chile. una historia milenaria de terremotos y maremotos”. En Aguilera, Silvia (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.p. 31

participativo, como un mecanismo necesario para la defensa de los bienes públicos y de los bienes comunes, ante la arremetida de la especulación privada.

El petitorio del *Movimiento Nacional por una Reconstrucción Justa*, establecía en Marzo del año 2011, *“la necesidad de crear una figura institucional autónoma que pueda ejercer la función de regular la planificación urbano-territorial, con carácter vinculante, donde participen todas las partes involucradas, tanto las instituciones del Estado, en sus distintos niveles, como las organizaciones sociales, priorizando la participación, produciendo el necesario diálogo entre los intereses de la comunidad y las exigencias técnicas”*<sup>66</sup>

Es necesario, en este sentido, abordar la pregunta acerca de si el Plan de Reconstrucción asume la necesidad de la planificación como una estrategia cuyos dispositivos giren efectivamente en torno de la creación de bienes públicos. Dicho así, se entendería como responsabilidad del Estado asegurar lo público. Sin embargo, parece incuestionable el hecho de que, en el sector público del Chile de hoy, son otras las definiciones de “lo público” que ordenan la definición de políticas, que están más bien ligadas a la privatización del espacio público, tanto en su dimensión física como simbólica. La crítica en torno a la generación de estrategias de desregulación de las políticas planeamiento territorial en el marco de las economías de corte neoliberal, ha sido advertida por una vasta producción bibliográfica.<sup>67</sup> Ahora bien, se puede aventurar que en el marco de los desastres sociales promovidos ya sea por la doctrina de seguridad interior del estado, como por guerras externas y/o por fenómenos naturales, pudiese acentuarse el despojo de las comunidades de su patrimonio material e intangible, así cómo agudizar la disminución del acceso a los bienes públicos y bienes comunes, como lo señalado por Naomi Klein, para el caso de huracán Katrina o del tsunami de Indonesia.<sup>68</sup>

### **c.- EL PAPEL DE LAS GRANDES CORPORACIONES. EL DESASTRE COMO OPORTUNIDAD**

El 27 de Marzo de 2010 el presidente de la República esboza una de las primeras medidas de la reconstrucción, con el anuncio del plan “manos a la obra”, se proclama una ayuda directa a los damnificados por 8 mil millones de pesos. Sin embargo, la suma no va directamente a los damnificados, sino a las arcas de las tres mega empresas del ramo de la construcción. Las familias recibirían un bono con el cual podían adquirir materiales en Homecenter, Sodimac, Easy y Construmart. No hubo licitación y tampoco se invitó a otras empresas del rubro. Las acusaciones de conflicto de interés y la presión pública hicieron reformular la medida reasignando parte de la torta a las PYMES del rubro.

*“al privilegiar los grandes contratos y al dejar de lado la cadenas productivas y de insumos locales, no sólo concentra vergonzosamente los privilegios sino que al mismo tiempo, profundiza el colapso regional y agudiza el camino hacia la depresión de las economías locales, consolida inhabilitando alternativas de organización productivas y canalizando recursos hacia quienes más tienen y no hacia quien más lo necesita”*<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Petitorio Movimiento por una Reconstrucción Justa., marzo, 2011. En **VVAA Historia Ausente. Relatos Colectivos en torno al terremoto.** Op.cit. p.82

<sup>67</sup> Sobre este tópico, ver, entre otros, los trabajos de Harvey, David. **Espacios de Esperanza.** Ed. Akal. Madrid, 2003; Soja, Edward. **Postmetrópolis. Critical studies of cities and regions.** Blackwell, 2002 o Davis, Mike. **City of Quartz.** Vintage, N. York, 1992.

<sup>68</sup> Klein, Naomi. Op. Cit.

<sup>69</sup> Castillo, Cristián. Op, cit. p.14

Durante la emergencia, fue evidente la incapacidad del Estado de construir una red de acopio y repartición de alimentos, medicamentos, ropas y otros bienes de primera necesidad. Estos son propiedad de las grandes cadenas de supermercados y retail. Esta concentración de los bienes básicos en las grandes cadenas de supermercados y farmacias, que han casi desaparecido el comercio barrial, hace que su colapso el día del terremoto haya dejado sin abasto a toda la población. Ello, se produce, obviamente por su condición oligopólica, pero también por su dependencia total de la energía eléctrica para funcionar (sistemas de cajas, tarjetas, etc.).<sup>70</sup>

*“Pese a que las cadenas de frío se habían roto, con lo cual muchos alimentos comenzaban a descomponerse, ninguna de las grandes cadenas de supermercados activó mecanismo alguno para la repartición de alimentos”.* Tampoco el Estado quiso expropiar bienes básicos para ir en ayuda de las necesidades urgentes de la población. Al contrario, recién el 29 de febrero, luego de una reunión entre el gobierno y los principales ejecutivos de las grandes cadenas, se anunció la repartición masiva de alimentos. Días después la prensa informará el costo que pagó el gobierno por la primera compra a los supermercados en las regiones VII y VIII : 10 millones de dólares.<sup>71</sup>

Otras fuentes de ganancias fueron, por ejemplo, el cobro de seguros por las pérdidas generadas por los mediáticos saqueos producidos en varias ciudades de las zonas afectadas; y el anunciado aumento del valor de las viviendas debido a la imposición de pólizas de seguro contra eventos sísmicos.<sup>72</sup>

La especulación fue denunciada a días de ocurrida la catástrofe. Las familias de varias ciudades afectadas denuncian que las principales constructoras e inmobiliarias les han ofrecido comprar sus terrenos a precios que no pasan de un 25% de su valor original, con el objetivo de “entregarles dinero inmediato para que vuelvan a surgir”.

Por ejemplo, los pobladores de Dichato denunciaban, en Febrero de 2011 *“se está realizando una expropiación selectiva de terrenos en la región, algunas localidades que fueron arrasadas por el tsunami están siendo expropiadas y otras no. En sectores donde no hubo ningún problema con el terremoto y posterior maremoto se está expropiando, mintiendo y extendiendo falsos certificados de inhabilitabilidad (...) lo decimos con claridad y fuerza no hay reconstrucción en Dichato.”*<sup>73</sup> En la misma fecha, a un año del terremoto, el Movimiento por una Reconstrucción Justa, señalaba la misma preocupación. *“El avance es lento también porque a lo largo de todo el país hay empresarios afilándose los colmillos, esperando la oportunidad para sacar ganancia de la catástrofe. Empresarios turísticos aguardando expropiaciones del borde costero para comprar a bajo costo, empresarios inmobiliarios aguardando la desesperación de los damnificados para comprar a bajo costo. Bancos, aseguradoras y liquidadoras apostando a la indefensión de las víctimas del terremoto para sacar utilidades”*<sup>74</sup>

Sobre los cuestionamientos a la calidad de la construcción de la nueva oferta inmobiliaria, el jefe de la División de Desarrollo Urbano, del MINVU, Pablo Allard<sup>75</sup> (hoy renunciado) señaló, el

---

<sup>70</sup> Garcés, Mario. Op. cit. p. 71

<sup>71</sup> VVAA. Que se derrumben los sentidos comunes y que se reconstruyan las comunidades. Op. cit. p.52

<sup>72</sup> Massardo, Jaime. El terremoto en Chile. Una manifestación de la naturaleza que deja al desnudo el sistema. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.p.171.

<sup>73</sup> Red Construyamos. “Carta abierta al presidente de la República Sebastián Piñera.” En **VVAA Historia Ausente. Relatos Colectivos en torno al terremoto**. Op.cit. p.38

<sup>74</sup> Movimiento por una Reconstrucción Justa. “Carta de los damnificados a un año del terremoto”, Febrero, 2011. En **VVAA Historia Ausente. Relatos Colectivos en torno al terremoto**. Op.cit. p.74

<sup>75</sup> Arquitecto, destacado por su participación en la empresa Elemental S. A., responsable del primer Plan maestro de la Reconstrucción, el PRES, en la ciudad de Constitución. Elemental es una empresa

Artículo\_ Reconstrucción de asentamientos humanos en zonas de riesgo ambiental.

Marco Valencia Palacios.

día 28 de febrero, en una columna en el diario la tercera que *“dadas la características del terremoto los daños se localizarían principalmente en edificios de infraestructura histórica. Las nuevas edificaciones habrían respondido de manera adecuada y de manera específica, las autopistas concesionadas y las torres de Maipú y Concepción, presentarían problemas en elementos prefabricados y no estructurales.”*<sup>76</sup>

Sin embargo, esta defensa gubernamental de la probidad corporativa, no fue suficiente; ya que frente a los manifiestos hechos de colapso estructural en torres recientemente construidas en Santiago y Concepción, el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción de la región del Bío Bío renunció a su cargo.

Ello, debido a que la inmobiliaria de su propiedad fue responsable de la construcción del derrumbado edificio Alto Río de Concepción. Del mismo modo, fue cuestionado Fernando Echeverría, Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, socio de la inmobiliaria Echeverría e Izquierdo, responsable de dos edificios colapsados en Santiago y Concepción<sup>77</sup>.

Por último, valga la reflexión en torno a la solidaridad televisada de la “Teletón”. La campaña se inicia una vez que Mario Kreutzberger, el carismático rostro de la solidaridad mediática, se reuniera con representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio, el jueves 4 de marzo. Los grandes empresarios tuvieron una inédita figuración en la campaña televisiva. Permanentemente algunos de sus representantes estuvieron sentados en la mesa de telefonistas del espectáculo, asunto inédito en las teletones chilenas. Cabe decir, que las campañas de donaciones de las grandes empresas se basan en donaciones amarradas a la venta de sus productos y, que acceden, por la ley de donaciones a rebajas impositivas de hasta un 17%.

## **D.- EL ROL DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO O LA INCOMUNICACIÓN ENTRE UNIVERSIDAD Y SECTOR PÚBLICO**

Los investigadores científicos, quienes se acercan a los fenómenos desde la observación, junto al sector académico, tratan de incorporar el tema a la formación, desde su inclusión curricular hasta la realización de estudios especiales y proyectos de investigación.

Ahora bien, pese a que la investigación científica en la materia existe en el caso chileno, ejemplificado entre otras instancias en el Servicio Sismológico de la Universidad de Chile, es una crítica frecuente la falta de canales formales comunicación entre los centros académicos y la institucionalidad pública.

Ello quedó de manifiesto en que el terremoto de febrero 2010, era esperado por la comunidad nacional de las ciencias de la tierra. Si bien, no es posible predecir con exactitud cuándo ocurrirá un sismo, había estudios que reconocían que esta zona tenía una alta probabilidad de sufrir un sismo de magnitud mayor a 8 grados, y que se produciría en la zona entre Constitución y Concepción<sup>78</sup>.

---

asociada a la Compañía de Petróleos de Chile, COPEC y a la Pontificia Universidad Católica de Chile. El socio financiero estratégico para el PRES de Constitución fue la cuestionada empresa Celulosa Arauco, perteneciente, al igual que COPEC, al grupo Angelini.

<sup>76</sup> Campos, Fernando. Op.cit. p.71

<sup>77</sup> Massardo, Jaime. Op. cit. p. 170; y VVAA que se derrumben los sentidos comunes y se reconstruyan las comunidades. op. cit. p.55

<sup>78</sup> Ruegg, J.C. et al. “Interseismic strain accumulation measured by GPS in the seismic gap between Constitución and Concepción.” **Physics of the Earth and Planetary Interiors**, 175; pp 78 – 85, 2009.

Los científicos alegan que, por ejemplo, los geólogos sólo son llamados a los comités técnicos en caso de emergencia, sin tener una contraparte adecuada en el organismo a cargo de la coordinación y recomendación de las decisiones de las autoridades políticas.

### **E.- EL ROL TERCER SECTOR. ¿ALTERNATIVAS AL DESARROLLO O TERCERIZACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN?**

En el Tercer Sector podemos distinguir la acción del voluntariado que colabora en la emergencia y la participación de las ONG's o Corporaciones sin fines de lucro en la etapa de reconstrucción. Dentro de los primeros están bomberos y defensa civil, quienes deben actuar en momentos de máxima incertidumbre entre la población. Los segundos, responden a la tradición filantrópica chilena, que en el marco del estado subsidiario han adquirido una alta relevancia, al punto de que organizaciones como Un Techo Para Chile o el Hogar de Cristo, coexisten con las políticas habitacionales, obteniendo mayor reconocimiento público que el propio Ministerio, pese a ser responsables de entregar sólo soluciones habitacionales de emergencia.

Un techo para Chile ha distribuido mediaguas en gran parte de la zona afectada, con el fin de entregar soluciones de emergencia, asentamiento informales, llamados eufemísticamente 'aldeas'; que como hemos comentado tienden a transformarse en definitivas. A muchos no les parece bien que en Chile Central, cuna de nuestras tradiciones, lugar del más amplio poblamiento; la tierra el barro y la teja, se transforme en una gran población de mediaguas. Por cierto el patrimonio de las comunidades campesinas y su expresión material está gravemente amenazado. *"construir poblaciones miserables de mediagua que quedarán allí para siempre constituirá un tipo de sociabilidad deteriorada (...) reconstruir la sociabilidad perdida o a punto de perderse, tiene que ver con la forma en que se<sup>79</sup> reconstruye"<sup>80</sup>*

Se recuerda también el episodio de la expulsión de un Techo Para Chile, por parte del alcalde de Arauco. Las razones que esgrimió el edil: evitar la consolidación de un asentamiento irregular en una zona de riesgo.

El relato de Ximena Valdés es gráfico al respecto: *"a seis semanas del terremoto, los escombros yacen todavía en las calles. Algunos habitantes han logrado demoler sus casas e instalar otras de material ligero otros parecen esperar ayuda (...) los cascos históricos, donde reside el comercio y los servicios parecen estar casi en el mismo estado que después del cataclismo, los municipios parecen no tener capacidad para encarar la situación (...) la zona está poblada de barracas, ferreterías y distintos lugares de depósitos y ventas de materiales de construcción. Sin embargo, Un Techo para Chile llega con sus mediaguas ya semimontadas, prefabricadas, desde Santiago, con madera de esta misma zona (...) los voluntarios de Un Techo para Chile ayudan a instalar mediaguas (...) mientras los beneficiarios miran"*

Este relato nos hace pensar en las lógicas perversas de un Estado que externaliza el proceso de reconstrucción en organizaciones neo-filantrópicas y en los municipios que no logran encararlo apropiadamente, dadas las escasas capacidades técnicas y financieras. La acción de las ONG's afectan en este caso las capacidades de producción del comercio local y de los saberes diversos y dispersos en la comunidad (maestros, albañiles, constructores, carpinteros).

Las instituciones neofilantrópicas con mayor presencia mediáticas (Hogar de Cristo y Techo Para Chile, ambas, vinculadas a la congregación Jesuita) se han instalado en la sociedad chilena, como el único brazo legítimo de la solidaridad, invisibilizando las comunidades locales,

---

<sup>80</sup>Valdés, Ximena. Op. Cit. p. 201. y Bengoa, José. "La construcción y destrucción del Valle Central de Chile". En Aguilera, Silvia. **El terremoto social del Bicentenario**. Ed. LOM, Santiago, 2010

que pese a toda su desarticulación y falta de reconocimiento, hicieron la diferencia entre la vida y la muerte, el hambre y la solidaridad, el miedo y el apoyo durante y después del terremoto.

## F.- ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES?.

Pregunta que se puede responder con una pregunta. ¿En Chile se puede sostener que los municipios sean gobiernos locales?. ¿Cuáles eran las capacidades y recursos que podían desplegar los municipios en medio de la catástrofe?, ¿Son los municipios espacio de participación social que generan sentido de pertenencia e identidad entre sus habitantes?

Uno de los consensos entre los especialistas es que junto con mejorar la institucionalidad responsable de la gestión del riesgo en nuestro país, es indispensable el fortalecimiento de los gobiernos locales, avanzando hacia un sistema estructurado y descentralizado<sup>81</sup>.

## G.- LAS COMUNIDADES. ENTRE EL SABER LOCAL Y LA RESILIENCIA.

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

Los efectos de la catástrofe revelaron la relación evidente entre comunidades y territorio. Las respuestas frente al trauma y la incertidumbre, establecen las diferencias entre comunidades resilientes y aquellas con menos recursos de este tipo dependiendo de su integración social y arraigo territorial<sup>82</sup>. Este elemento conlleva a plantear que el componente participación de la comunidad en la gestión de los planes territoriales, debe considerar tanto la densidad del capital social, como la historicidad.

De hecho, fue en gran parte el “saber local” de las comunidades, lo que amortiguó los costos de la negligencia pública en relación con la alerta de tsunami. Lo pobladores subieron a las zonas altas, pese al silencio de las autoridades.

¿ Cuántas capacidades han sido desestimadas por el poder político, que de contar con ellas, el desastre hubiese sido menor?<sup>83</sup>. En un país con una historia sísmica como Chile, los saberes locales aún existen y es posible echar mano a ese capital cultural para, por ejemplo, incentivar la autoconstrucción asistida.

Lo advierten las propias comunidades, por ejemplo la de Dichato.

*“Planteamos la posibilidad de que cada propietario que tiene terrenos en el plano, pueda bajar su mediana de los campamentos, para poder iniciar su propia reconstrucción, pero no lo permiten, es decir no reconstruyen ni dejan reconstruir ¿Qué hay detrás de todo esto?, ¿Porqué no se permite repoblar el plano?”<sup>84</sup>*

Un punto importante a evaluar es la acción excesivamente centralizada de la gestión, en la que los actores locales han tenido escasa injerencia en el manejo de la emergencia y la reconstrucción, lo que ha causado conflictos con la población afectada. En cambio, el ejemplo

---

<sup>81</sup> Castro, Carmen et al. op.cit. p.42

<sup>82</sup> Silva, Lisandro. Resiliencia, hábitat residencial y reconstrucción. en VVAA. “Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región” **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010. P.11

<sup>83</sup> Garcés, Mario op. cit. p.73

<sup>84</sup> Red Construyamos. “Carta abierta al presidente de la República Sebastián Piñera.” En **VVAA Historia Ausente. Relatos Colectivos en torno al terremoto**. Op.cit. p.38

de la planificación de la nueva urbanización destinada a la población de Chaitén en la localidad de Santa Bárbara, a través de cabildos abiertos con la plena participación de la comunidad afectada, ha logrado uno de los objetivos relevantes del proceso de reconstrucción, que es entregarle identidad a los lugares intervenidos.<sup>85</sup>

Es interesante, reconocer que la resiliencia de las comunidades frente a catástrofes de esta magnitud, en muchos casos ha permitido, la regeneración de los tejidos sociales y la rearticulación de la sociedad civil. Así por lo menos, ha sido analizado el caso de la recomposición de la sociedad civil mexicana, después del desastre natural y la inoperancia del gobierno central, que se extendió por varios días. Para el caso chileno, el abandono de las tareas centrales del Estado durante la emergencia permitió a las comunidades a resucitar su saber cooperativo y comunitario, desarrollando diversas estrategias de organización, subsistencia y comunicación. Ello, ha ido acompañado de 'reventones' sociales y políticos que anunciaron el despertar de los movimientos sociales del presente año. De los saqueos de los días siguientes en Concepción se ha transitado a una organización más clara de las demandas. A un año y cinco meses del terremoto, en Julio de 2011, el último episodio de violencia social en Dichato da cuenta de esa maduración.

El movimiento negocia con el Gobierno Regional, obteniendo el visto bueno parcial o totalmente, a los siguientes puntos: Viviendas dignas para todos, compra inmediata de terrenos ocupados por los campamentos, reconstrucción inmediata de la escuela de Dichato, eliminar o congelar la ficha de protección social, promover políticas de autoconstrucción, trabajo para todos, terminar con los operadores políticos, un bono de invierno, subsidio de luz, canalización del borde del río, terminar con las expropiaciones para desplazar a los pobladores, canasta de abarrotes, muros de contención en los campamentos, un cuartel de bomberos para la comunidad.

En suma, son hoy muchas las preguntas que se encuentran abiertas; y todavía urge desarrollar una batería conceptual y metodológica que permita evaluar el proceso de reconstrucción desde una perspectiva multidimensional, y que tome en consideración la percepción de los diversos actores involucrados. Ello, con el fin de encauzar adecuadamente, los diversos saberes y conocimientos que pueden sumarse a la tarea de recomponer, no sólo los territorios dañados, sino las identidades locales que dan sentido al tejido social de un país que ve, lentamente renacer la esperanza en lo colectivo.

---

<sup>85</sup> Castro, Carmen et alt. Op.cit. p. 42

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.
- Aneas De Castro, Susana. "Riesgos y peligros. Una visión desde la geografía". En **Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n°60, 2000.
- Bauman, Zygmunt. **En busca de la política**. Ed. FCE, Buenos Aires, 2001.
- Beck, Ulrich. "Teoría de la sociedad del riesgo". En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996.
- Calvo, Francisco. "Panorama en los estudios sobre riesgos naturales en la geografía española." **Boletín de la A. G. E. n° 30**, España, 2000.
- Campos, Fernando. "Febrero y Marzo hacen lo que quieren. Posibles réplicas para la planificación territorial del evento sísmico de concepción. 27 Febrero 2010". En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- Castillo, Cristián. Et alt. "El capitalismo del desastre vuelve a Chile.". En VVAA. **Las capitales del capitalismo. Ciudades, Urbanismo y desastre en Chile**; Selección de artículos, Editorial Aun creemos en los sueños, 2010.
- Castro, Carmen Paz. "Chile: Eventos pasados, oportunidades presentes. Abandonando el ciclo de los desastres". En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- Ferrero, Aurelio. "El riesgo como catalizador: apuntes sobre realidades y desafíos" En "Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región" **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- Garcés, Mario. Terremoto natural y terremoto social en Chile. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.
- Giddens, Anthony. "Riesgo". En **Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas**. Ed. Taurus, Madrid, 2000.
- Harvey, David. **Espacios de Esperanza**. Ed. Akal. Madrid, 2003.
- Klein, Naomi. **La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre**. Paidós, Barcelona, 2010.
- Holzmann, Robert. "Manejo social del riesgo. Un nuevo marco para la protección social y más allá". **Rev. De la Facultad Nacional de Salud Pública. Vol 21, n°1**, Universidad de Antioquía, Colombia.
- Jaume, Curbet. La era del riesgo. ¿Eliminar el riesgo o gestionar el desastre?. En **Rev. Electrónica. Gobernabilidad y seguridad sostenible**. Mayo 2002.
- Lawner, Miguel. "Chile. una historia milenaria de terremotos y maremotos". En Aguilera, Silvia (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.p. 31
- Luhmann, Niklas. "El concepto de riesgo" . En VVAA Jostxo Beriain (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad**. Ed. Anthropos, Barcelona, 1996 Argentina, 2001.
- Mardones, María et alt. "La zonificación y evaluación de riesgos naturales de tipo geomorfológico: Un instrumento para la planificación urbana en la ciudad de Concepción". **Rev. EURE**, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 2004.
- Muscar, Eduardo. "Emplazamientos humanos en zonas de riesgos naturales en Latinoamérica. Las sociedades ante las catástrofes.", en rev. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense n° 15**. Madrid, 1995.
- Parenti, Michael. "Katrina o cómo el libre mercado mató a Nueva Orleans"; Rev. Atajo. Periodismo para pensar" , 2006.  
Artículo\_ Reconstrucción de asentamientos humanos en zonas de riesgo ambiental.  
Marco Valencia Palacios.

- Peraza, Armando. "La construcción social del riesgo." **En Rev. Electrónica de Veterinaria. Vol 11 n°3**, La Habana, 2010
- Pizarro, Ana. El terremoto del alma. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.
- Sepúlveda, Sergio et alt. "Prevención de desastres naturales en Chile: Una propuesta desde la perspectiva de las Geociencias" . En **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010
- Santa Cruz, Eduardo. "Reparando las grietas del edificio social. Poder mediático y hegemonía en Chile". En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010 p.205
- Silva, Lisandro. Resiliencia, hábitat residencial y reconstrucción. en VVAA. "Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región" **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- Soja, Edward. **Postmetrópolis. Critical studies of cities and regions**. Blackwell, 2002
- Tijoux, María Emilia. La vida en un hilo y un Estado de mentira. A propósito del terremoto y maremoto de febrero de 2010". En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010
- Torres, Axel. "Conversión del riesgo natural en un factor positivo de desarrollo urbano. La ciudad y su relación con el medio natural" Seminario de grado Área Urbanismo, FAUP, U. Central, 2010. Prof. Guía: Marco Valencia.
- Troncoso, Juan Carlos. "Asentamiento humano en Zona de Riesgo. Borde Costero, el caso de Constitución." Seminario de grado Área Urbanismo, FAUP, U. Central, 2010. Prof. Guía: Marco Valencia.
- Tapia, Ricardo. "Terremoto en Chile, Febrero 2010. Demandas y emergencia habitacional", en VVAA. "Desastres por fenómenos naturales. Reflexiones para la región" **Separata Revista INVI n° 68**, FAU, U. de Chile, Santiago, 2010.
- Valdivia, Verónica. Barbarie en la civilización. En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010
- Valdés, Ximena. "Bifurcaciones de la narrativa de lo social" En Aguilera, Silvia. (editora): **El terremoto social del Bicentenario**; LOM, 2010.
- VVAA. **Las capitales del capitalismo. Ciudades, Urbanismo y desastre en Chile**; Selección de artículos, Editorial Aun creemos en los sueños, 2010
- VVAA. "Que se derrumben los sentidos comunes y se reconstruyan las comunidades. Reflexiones a partir del terremoto y maremoto en Chile". En VVAA **Historia Ausente. Relatos colectivos en torno al terremoto**; editorial Quimantú, 2011