

Reconstrucción Multidimensional: ¿Cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre?

Fernanda Gallegos Gutiérrez · Valentina Turén Croquevielle · Marcelo González Gálvez



**Reconstrucción Multidimensional:
¿Cómo incluir las narrativas sociales
en la recuperación de sitios post-desastre?**

© CIGIDEN.

Registro de propiedad intelectual: 2021-A-1657

ISBN: 978-956-14-2782-2

Derechos reservados.

Primera edición, enero 2021.

Autores

Fernanda Gallegos Gutiérrez^{1,2}
fvgallegos@uc.cl

Valentina Turén Croquevielle^{1,2}
vturen@uc.cl

Marcelo González Gálvez^{1,3}
magonzalezg@uc.cl

¹ CIGIDEN.

² Pontificia Universidad Católica de Chile.

³ Escuela de Antropología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Edición y coordinación Serie Policy Papers CIGIDEN

Leila Juzam P.
leila.juzam@cigiden.cl

Asistente de Edición

Katherine Campos K.
kvcampos@uc.cl

Diseño

Sebastián Saldaña A.
hola@sebastiansaldana.cl

Fotografía de portada

Valentina Turén.

Esta publicación forma parte de la Serie Policy Papers CIGIDEN.

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

Reconstrucción Multidimensional: ¿Cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre?

Reconstrucción Multidimensional: ¿Cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre?

Fernanda Gallegos
Valentina Turén
Marcelo González

RESUMEN EJECUTIVO

Los procesos de reconstrucción tras un evento desastroso a menudo se plantean como una oportunidad de avanzar hacia un desarrollo sustentable (Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior [ONEMI], 2016: 27), no obstante, esto implica tener en cuenta que los planes de recuperación no son aplicados en espacios “vacíos”, sino en contextos repletos de significados y relaciones sociales donde una reconstrucción en tanto una “oportunidad de mejora” no existe como parámetro autoevidente. Tomando esto en consideración, este artículo se plantea como un aporte que, focalizado en las estrategias de reconstrucción, permite reflexionar en torno a las narrativas sociales que acompañan todo proceso de recuperación post-desastre.

Para ello, se analizan cuatro casos en los que se relevan algunos problemas habituales a la hora de reconstruir empleando políticas poco informadas socialmente, y se extraen algunas recomendaciones para este tipo de gestiones hacia el futuro, siendo estas: (1) la atención al ajuste contextual/territorial, validando la creación de un plan específico para cada territorio y realidad particular; (2) el planteamiento de una reconstrucción participativa, en la que los planificadores y tomadores de decisiones reconozcan a las comunidades afectadas como portadoras de información útil y necesaria que puede aumentar la eficacia de los procesos de reconstrucción;

(3) el fortalecimiento de la organización civil, apoyando la existencia de una comunidad cohesionada capaz de sobreponerse a una catástrofe; (4) la mantención de las disposiciones barriales en los nuevos asentamientos, a fin de favorecer la constitución de comunidades organizadas donde prevalecen el diálogo y la participación social; (5) el desarrollo de un proceso de acompañamiento psicosocial, en el que se apoye a las personas en la superación del trauma que supone enfrentar un desastre y se incentive la unión e integración de la comunidad, atendiendo así a las necesidades subjetivas de quienes se vieron afectados y, por último, (6) la concepción de una reconstrucción multidimensional en la que se proyecten planes de recuperación a largo plazo, considerando todos los elementos que dan vida a una comunidad -fuentes laborales, centros de salud, educación, fuerzas de orden, entre otros-, y un monitoreo posterior que preste atención a las condiciones de vida que se desarrollan en las comunidades reconstruidas.

Bernardita Paul Ossandón
Encargada Nacional
Comisión Asesora Reducción
de Riesgo de Desastres y
Reconstrucción
Ministerio de Vivienda y
Urbanismo , Gobierno de Chile

PRÓLOGO

Una crisis es una gran oportunidad para hacer cambios profundos. El estallido social y la pandemia, son señales de que somos vulnerables y, al mismo tiempo, fuertes y resilientes. Tras el 18 de octubre de 2019, se sumaron a las amenazas de orden natural, amenazas sociales y biológicas. Aun cuando no lo vimos venir, estamos viviendo efectos devastadores en vidas humanas y pérdidas económicas que están generando cambios en los modos de vida, en el relacionamiento y en las formas de habitar en las ciudades. Una vez más, nos vemos desafiados a fomentar la resiliencia de nuestras ciudades y comunidades.

Creemos que es necesario avanzar intersectorialmente entre los actores competentes (Estado, privados y academia) para ampliar la tradicional reconstrucción estructural a una reconstrucción multidimensional, que aborde los ciclos del riesgo integrando aspectos socio-culturales, económicos, tecnológicos y ambientales. Con motivo de la contingencia como Minvu hemos identificado algunas oportunidades para contribuir al proceso de recuperación post Covid-19 y a evitar la propagación del virus como por ejemplo: fortalecer el programa de regeneración de condominios sociales y el subsidio para ampliación de viviendas para reducir el hacinamiento, revisar la normativa respecto a la carga de uso de ciertos recintos de uso público y los estándares para el diseño de veredas, fomentar las ciclovías para permitir el distanciamiento social, favorecer el uso de materiales que sean antibacterianos, considerar en los proyectos de viviendas nuevas una ampliación de dormitorio y baño autorizadas, para que las familias tengan incentivo de incrementar superficie. Estas medidas sumadas a las ya dispuestas para la recuperación económica y las recomendaciones difundidas para mantener el distanciamiento social en las vías y espacios públicos, pueden dar un rol relevante al Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la recuperación sostenible post Covid-19, capitalizando su experiencia en procesos de reconstrucción y posicionándose como un líder en materia de reducción del riesgo de desastres.

Seguiremos trabajando arduamente desde la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, en la cual se nos encomendó la tarea de liderar en conjunto con Onemi la elaboración de la Política Nacional para la Recuperación Sostenible. Queremos construir ciudades más resilientes, inclusivas y sostenibles.

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

Reconstrucción Multidimensional: ¿Cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre?

1. INTRODUCCIÓN

La actual Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2016) y el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2014) apuntan a modernizar y fortalecer la institucionalidad y políticas en materia de eventos catastróficos. Este mejoramiento se pone en marcha a través de principios que actúan en concordancia con el Plan Estratégico de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) para el periodo 2019-2023, y el Marco de Acción de Sendai de las Naciones Unidas (2015)¹. Para estos propósitos, el mejoramiento de los sistemas de monitoreo y alerta temprana, junto al fomento de la cultura de prevención y el autocuidado resultan elementos fundamentales a desarrollar. No obstante, una vez que un territorio se ha visto afectado por un evento de gran magnitud, son los planes estratégicos de reconstrucción los que adquieren prioridad, junto a la figura del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), quien debe gestionarlos de acuerdo al Decreto N°290.

Actualmente, los procesos de reconstrucción se plantean como una oportunidad de avanzar hacia un desarrollo sustentable (Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior [ONEMI], 2016: 27), lo que implica tener en cuenta que los planes de recuperación no son aplicados en espacios “vacíos”, sino en contextos repletos de significados y relaciones sociales donde una reconstrucción como una “oportunidad de mejora” no existe como parámetro autoevidente (Barrios, 2017a). A esto, se suma la evidencia proporcionada por una historia de investigación interdisciplinaria que se ha ocupado de precisar la naturaleza de los fenómenos a los que nos enfrentamos. Así, si en principio los desastres eran definidos como eventos disruptivos y aislados, desde hace un tiempo se los estudia

como puntos de inflexión que afectan a todas las esferas de la vida humana y, por ende, se los entiende como el resultado de procesos diacrónicos de larga data (véase Oliver-Smith, 1996; 1999a; 1999b; Button, 2010). De la misma forma, las catástrofes han pasado a ser conceptualizadas como elementos propios de la vida cultural, entendiendo que un desastre no es tal si no afecta a las comunidades humanas (Furedi, 2007; véase también Cienfuegos, 2019), e incluso, se hace hincapié en reconocer a los desastres como mecanismos que ponen en evidencia una serie de desigualdades sociales, toda vez que las catástrofes afectan más o menos a distintos grupos, y que las capacidades de resiliencia de los mismos dependen de características económicas, políticas y culturales (Oliver-Smith, 1999a).

Bajo este punto de vista, este artículo pretende convertirse en un aporte que, focalizado en las estrategias de reconstrucción, permita reflexionar en torno a las narrativas sociales que acompañan todo proceso de recuperación post-desastre, con el fin de convertir una catástrofe en una oportunidad de vivir mejor. Para ello, este documento se estructura en dos apartados que revisan, primero, tres casos de recuperación en términos sociales, y luego, en base a la investigación desarrollada desde el año 2018 en Santa Olga, Región del Maule², se presentan algunas observaciones del curso actual de reconstrucción en dicho lugar haciendo un análisis comparativo para enumerar algunas recomendaciones puntuales en base a ellos.

2. RECONSTRUCCIÓN Y EXPERIENCIAS SOCIALES

Los planes y proyectos de reconstrucción que configuran la respuesta más concreta ante una catástrofe deben saber posicionarse desde un punto de vista que haga caso de las disposiciones socioculturales que antecedian a la emergencia y que, tras la destrucción material, adquieren nuevos matices, toda vez que se aceleran los cambios sociales que, hasta el momento del evento, estaban en marcha (véase Hoffman, 1999). Así, aunque concretamente la edificación de nuevos hogares y espacios públicos para la población afectada sea uno de los pasos fundamentales en el proceso de recuperación, también resulta de vital importancia constatar que una aproximación centrada en las experiencias sociales es clave para adaptar las políticas estatales a las particularidades culturales de las personas que habitan el sitio afectado (Barrios, 2010; 2017a; 2017b). A continuación, se exponen tres casos de reconstrucción vividos en distintos contextos que permiten denotar la importancia de las narrativas sociales en los planes de reconstrucción.

CASO 1: **CHOLUTECA, HONDURAS - HURACÁN MITCH, 1998**

La ciudad de Choluteca, en Honduras, se configuró como una de las comunidades más afectadas por el huracán Mitch en el año 1998. La catástrofe obligó al reasentamiento de 900 familias en Limón de la Cerca, un nuevo barrio que comenzó a construirse en 1999 al alero de varios proyectos de vivienda e infraestructura que habían sido propuestos por diversos gobiernos y compañías extranjeras, destacándose la USAID, una ONG evangélica estadounidense que terminó por construir más de la mitad de los 1.200 hogares que finalmente dieron forma al área urbana de Limón. No obstante, tiempo después, cuando el proceso de reconstrucción se daba por terminado, afloraban una serie de críticas por parte de las familias: las viviendas eran muy pequeñas y su construcción, endeble. Además, ellas habían sido distribuidas aleatoriamente, sin respetar los antiguos barrios existentes en Choluteca, lo que había roto los vínculos de confianza vecinales y, por ende, favorecía la proliferación de pandillas, lo que dotó a Limón de un estigma de violencia (Barrios, 2017c) y, además, como efecto colateral, perjudicó el acceso de las mujeres al trabajo, al no contar con sus vecinos para el cuidado de sus hijos (Barrios, 2017d).

Sin embargo, no todos los desplazados de Choluteca sufrieron la misma suerte. Mientras Limón de la Cerca nacía, un grupo más pequeño, de alrededor de 600 familias, formó una comunidad propia a la que llamó Marcelino Champagnat, y que se acogió a la ayuda de la Confederación Internacional Care. A diferencia de Limón, en Marcelino las antiguas distribuciones barriales fueron respetadas, y los planes de construcción de las viviendas fueron flexibles a las sugerencias y las críticas, lo que devino en una comunidad organizada e incluso más unida que previo al huracán (Barrios, 2017c). Esto nos permite observar que la relación establecida entre una comunidad afectada y los planificadores marca el destino de cada sitio de reasentamiento, y que la aplicación de políticas poco informadas socialmente puede conducir a la fragmentación social, la inseguridad y la violencia.

CASO 2: **NUEVA ORLEANS, LOUISIANA, ESTADOS UNIDOS - HURACÁN KATRINA, 2005**

Nueva Orleans fue una de las ciudades que resultó más afectada luego del paso del devastador Huracán Katrina en el año 2005. Ubicada en el estado de Louisiana, en Estados Unidos, la ciudad encarnaba una historia e identidad que

se encontró enfrentada a los planes de reconstrucción, cuyo objetivo principal era re-diseñar y remodelar la urbe para convertirla en un epicentro de inversión, modernización y circulación de capital (Robles, 2017). Esto generó un clima de descontento y molestia entre los habitantes de Nueva Orleans, quienes buscaban recuperar sus antiguos barrios, ordenados de acuerdo a patrones raciales provenientes desde los tiempos en que la ciudad era parte de un territorio colonial francés. En efecto, durante la administración colonial, la masiva inmigración de afrodescendientes a la ciudad, junto al continuo traslado a los suburbios periféricos de la población auto-identificada como blanca originó el llamado “French Quarter” que, desde ese instante, y hasta la ocurrencia del huracán Katrina, se convirtió en un importante punto de encuentro y socialización (Barrios, 2017e). Sin embargo, cuando las políticas de reconstrucción no consideraron este hecho, perjudicaron irreparablemente la forma en la que los habitantes de la ciudad se relacionaban con ella, lo que generó un bajo retorno de sus pobladores originales luego de la reconstrucción: poco menos de la mitad luego de dos años de ocurrido el huracán (véase Barrios, 2017e; Falser, 2008).



CASO 3:
CHAITÉN, PROVINCIA DE PALENA, CHILE -
ERUPCIÓN DEL VOLCÁN CHAITÉN, 2008

En mayo del año 2008, el volcán Chaitén, ubicado en la provincia de Palena, hizo erupción tras una seguidilla de temblores. La potencia del evento afectó particularmente a la localidad de Chaitén, ubicada justo en las faldas del volcán, lo que obligó a la evacuación de toda su población. Tras el desastre, y frente a la necesidad de reconstruir, Chaitén se configuró en el imaginario de los expertos y los medios de comunicación como un sitio que no podía ser re-habitado debido a los riesgos que implicaba una nueva erupción volcánica. Ante esto, tras el desalojo completo de la ciudad, los lineamientos de la reconstrucción se centraron en el restablecimiento de Chaitén en la localidad de Santa Bárbara, ubicada 10 kilómetros al norte. Con la reconstrucción, además de buscar la seguridad de los ciudadanos, se pensó en el diseño de una “ciudad modelo” que se visualizaba en concordancia con un futuro desarrollo turístico de la Patagonia, que la acreditara como una ciudad ecológica (Mandujano et al, 2015). No obstante, esto generó varias manifestaciones por parte de los chaiteninos, quienes consideraban que el plan no contemplaba el apego que ellos tenían por la ciudad, por lo que apelaban a la reconstrucción de Chaitén en el mismo sitio (Maldonado, 2019). Con el paso del tiempo, la reconstrucción de Chaitén en Santa Bárbara no prosperó debido a que las fuerzas de gestión y organización se centraron en el terremoto que sacudió a gran parte del país en 2010. Esto incidió en que Chaitén, 10 años luego de la catástrofe, sea aún una localidad en proceso de reconstrucción, con servicios básicos precarios, y dos mil habitantes menos (Martínez, 2018; Alfaro, Chahuán, y Reyes, 2010).

Evento	Locación	Caso	Políticas/Planes	Efectos
Huracán Mitch	Choluteca, Honduras	Limón de la Cerca	1. Traslado a nuevos sitios de asentamiento.	1. Descontento generalizado.
			2. Unidades domésticas pre-diseñadas.	2. Surgimiento de pandillas y grupos delictuales.
			3. Planes traídos desde el exterior, gestionados por organizaciones extranjeras.	3. Abandono de las actividades laborales por parte de las mujeres.
			4. Distribución aleatoria de viviendas.	

Tabla 1: Resumen de casos (continúa en página siguiente ►)

Evento	Locación	Caso	Políticas/Planes	Efectos
Huracán Mitch	Choluteca, Honduras	Marcelino Champagnat	1. Traslado a nuevos sitios de asentamiento.	1. Rápida adaptación al nuevo asentamiento
			2. Unidades domésticas de diseño flexible y participativo.	2. Comunidad organizada y altamente cohesionada.
			3. Planes traídos desde el exterior, pero abiertos a las sugerencias locales.	3. Seguridad barrial.
			4. Distribución organizada, según patrones antiguos.	
Huracán Katrina	Louisiana, Estados Unidos	Lower Ninth	1. Planes de reconstrucción neoliberales con enfoque en la inversión, modernización y el re-diseño de la ciudad.	1. Descontento generalizado.
			2. Bajo uso de recursos públicos en la reconstrucción.	2. Pérdida de la identidad barrial, y del patrimonio colonial.
			3. Promoción de inversión privada para subsidiar costos de la reconstrucción.	3. Bajo retorno por parte de los pobladores originales a la ciudad.
			4. Baja consideración, por parte los planificadores, de las solicitudes y opiniones de los habitantes de la ciudad.	
Erupción Volcán Chaitén	Provincia de Palena, Chile	Chaitén	1. Planes de reconstrucción centrados en el restablecimiento de la ciudad en la localidad de Santa Barbara.	1. Reconstrucción deficiente e incompleta
			2. Falla en la gestión administrativa de la reconstrucción.	2. Bajo retorno por parte de los pobladores originales a la ciudad.
			3. Desalojo masivo y re-ubicación de las personas en ciudades cercanas a la zona afectada.	3. Precarización de los servicios básicos.

Tabla 1: Resumen de casos (continúa en página siguiente ►)

Evento	Locación	Caso	Políticas/Planes	Efectos
Erupción Volcán Chaitén	Provincia de Palena, Chile	Chaitén	4. Insetivó al abandono del lugar a través de los subsidios para la vivienda y la ley N° 20.385 que autorizó al Estado a comprar las propiedades en el pueblo al valor que tenían antes de la catástrofe.	4. Pérdida de las relaciones sociales y familiares

Tabla 1: Resumen de casos.

2. RECONSTRUCCIÓN COMO OPORTUNIDAD DE MEJORA

Los tres casos anteriores revelan que no existe una única estrategia posible de recuperación, o un camino evidente respecto a lo que significa una “mejor” reconstrucción. En efecto, ninguna de las ideas propuestas para sobrellevar el estado de catástrofe en el que se encontraban cada una de estas localidades es errónea en su fundamento: la relocalización de un poblado o la atracción de inversión privada son rutas que pueden funcionar en el largo proceso de recuperarse ante una catástrofe. No obstante, es fundamental que cada una de estas iniciativas cuente con un respaldo en términos sociales. Esto deviene en que, en ocasiones, decisiones que no necesariamente son más complejas o requieren de más inversión, hacen la diferencia en cuanto a la recuperación y reapropiación de un espacio por parte la comunidad que lo habitaba. Para vislumbrar cómo esto puede ser posible, y a fin de observar un cuarto proceso a la luz de los casos anteriores, se cita a continuación el caso de Santa Olga, observado en el marco del mencionado proyecto de investigación que estamos llevando a cabo en el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN).

CASO 4: **SANTA OLGA, CONSTITUCIÓN, CHILE - INCENDIOS** **FORESTALES, 2017**

Tras los incendios forestales de enero del 2017, el poblado de Santa Olga, en la Región del Maule, se vio completamente arrasado por las llamas que ese verano asolaron al país. Ante la catástrofe, el MINVU, el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) de la Región del Maule y la Municipalidad de Constitución se dispusieron a formular y poner en acción un plan de reconstrucción cuyo objetivo no solo era recuperar las viviendas de las 5000 personas que perdieron sus hogares, sino también mejorar algunos elementos de la infraestructura urbana de los que antes se carecía (e.g. pavimentación de las calles, delimitación de los sitios, mejoramiento de la luminaria pública y el sistema de alcantarillado, entre otros).

Un año después de ocurrida la catástrofe, los planes de recuperación en Santa Olga habían logrado aproximadamente un 42% del proceso que devolvería el poblado a sus habitantes (Romero, 2018). Hoy, la reconstrucción aún no se ha completado debido a una serie de elementos en las viviendas y la organización que generan disconformidad entre los santaolguinos. Entre ellos está: la ausencia de un espacio y una salida adecuada para la instalación de estufas a leña -el principal medio de calefacción utilizado en la zona-, el reducido tamaño de las cocinas, algo que complica a los vecinos toda vez que, en la cotidianeidad, las interacciones de las familias ampliadas se dan en lo que ellos mismos denominan como “la parte más importante de la casa”. Estos elementos, sumados a los testimonios recopilados en los que los santaolguinos indican “no sentirse escuchados”, nos permite observar que es importante reconocer que las viviendas entregadas deben contemplar la atención a las necesidades de las personas, ya que, de lo contrario, se genera un descontento generalizado que elimina el sentido de seguridad y comodidad, y que incluso puede limitar las actividades regulares de un grupo familiar, como ya se observó en el caso de Limón (Barrios, 2017a; 2017b; 2017c).

Existen también otros elementos a destacar, como son las estructuras vecinales dentro de Santa Olga, y en particular, aquellas referidas al grupo de allegados, arrendatarios y habitante de las tomas de terreno en diversos sectores, quienes serán beneficiados con una vivienda propia a partir del proceso de reconstrucción. Según explican las personas pertenecientes a estas agrupaciones, no existen quejas asociadas a su traslado a un nuevo terreno ni a su transformación en una comunidad más de las que conforman Santa Olga, sin embargo, la dispersión aleatoria de las viviendas podría generar dificultad en la

rearticulación de las relaciones del poblado, al no respetar las estructuras vecinales previas. Hasta el momento, sin embargo, y teniendo en consideración que aún no se ha repoblado la localidad en lo substantivo, los miembros de estas organizaciones no identifican esta situación como un problema.

Por otro lado, en Santa Olga existe el temor a convertirse en un “pueblo fantasma” luego de la reconstrucción. Esto en tanto la mayoría de los pobladores solía trabajar en la industria de la madera antes del incendio, y no existe certeza respecto a si la compañía que solía explotar la zona volverá al sitio, lo que amenaza con eliminar la posibilidad de sobrevivir en un lugar donde no hay acceso a este tipo de actividad laboral. Esto permite relevar que un proceso de reconstrucción debe implicar una perspectiva amplia que haga caso de cada uno de los elementos que conforman una comunidad: después de todo, si no hay trabajo en la zona, es difícil que los santaolguinos regresen al pueblo, por más que tengan las viviendas a su disposición. Esta incertidumbre recuerda a los casos de Nueva Orleans (Barrios, 2017d; 2017e) y Chaitén, que demuestran cómo una falla en las gestiones puede terminar por desincentivar el regreso a la ciudad y pauperizar las condiciones de vida de los pobladores, respectivamente.

De ahí la necesidad de un plan de reconstrucción multidimensional, que se ocupe de cada una de las aristas que terminan por conformar una zona habitada, algo que actualmente se intenta ejercer a través de la puesta en práctica de un plan de acompañamiento psicosocial cuyo principal objetivo es convertirse en una fuente de apoyo e información para los damnificados. Sin embargo, como ya se ha explicitado más arriba, la dimensión social del desastre no refiere solamente a trabajar con las personas, sino a hacerse cargo más profundamente de los elementos socio-económicos que, finalmente, conforman la vida de un pueblo.

En conjunto, estas aristas abren las interrogantes respecto al futuro de Santa Olga. Ante todo, no se debe olvidar que lo que hoy está viviendo este pueblo debe, eventualmente, informar respecto al proceso mismo: a si los vecinos están conformes, a si se recuperaron las actividades previas al evento, y a si existe un aprendizaje que pueda aplicarse a futuro en otros escenarios de reconstrucción.

3. RECOMENDACIONES

En base a los casos específicos planteados, se presentan a continuación algunas recomendaciones a ser consideradas en los procesos de reconstrucción a futuro.

3.1 AJUSTE CONTEXTUAL/TERRITORIAL

Actualmente, cada evento en nuestro país origina un plan específico de reconstrucción para cada territorio y comuna afectada. A partir de las experiencias anteriormente expuestas, esto se valora toda vez que permite adecuarse a la diversidad de modos de vida existentes en Chile, por lo que se insta a mantener este marco de acción a futuro, junto a un planteamiento de reconstrucción que, en cada uno de sus planes locales, valide la participación de la población.

3.2 RECONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

Desde el momento en que se realiza el diagnóstico de los territorios y comunas afectadas por un desastre, las organizaciones civiles existentes al momento del evento son portadores de información útil y necesaria que, pueden agilizar los procesos de reconstrucción. En ese sentido, es necesario tomarlas en cuenta a la hora de elaborar las estrategias de recuperación y, asimismo, promover instancias generalizadas de consulta ciudadana en la que se pueda dialogar horizontalmente respecto a los pasos a seguir, en tanto nadie conoce mejor un territorio y sus modos de vida que quien lo habita. Es fundamental que los planificadores y tomadores de decisiones, ya sea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), las instituciones privadas u organismos no gubernamentales que participan en los planes de reconstrucción, o las entidades a las que se les encarga el diseño y construcción de las viviendas, no busquen imponer una única visión respecto a lo que significa una “mejor” reconstrucción: debe existir una batería metodológica que permita mediar entre las distintas partes³.



3.3 FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN CIVIL

Tal cual se señala en el punto anterior, la existencia de una comunidad cohesionada es sumamente relevante en el proceso de sobreponerse a una catástrofe. En ese sentido, se debe procurar empoderar a las organizaciones ya existentes en los territorios -como son, por ejemplo, juntas de vecinos, comités de allegados, comités de vivienda, centros de madres, organizaciones no gubernamentales y/o de voluntariado, etc.-, haciéndolas parte de la toma de decisiones, o en su defecto, de no existir, se debe promover el surgimiento de organizaciones que representen los intereses de sus comunidades.

3.4 MANTENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES BARRIALES

Respecto a la disposición y ordenamiento de las familias en los nuevos asentamientos y/o en las viviendas reconstruidas, se recomienda mantener las disposiciones barriales antiguas en la medida de lo posible, o en su defecto, llegar a acuerdos respecto a cuál es la mejor forma de disponer las nuevas vecindades, toda vez que la aleatoriedad puede no ser beneficiosa. Esto en tanto los lazos de confianza y comunicación entre quienes llevan largo tiempo viviendo juntos y compartiendo un espacio favorecen la constitución de comunidades organizadas donde prevalecen el diálogo y la participación social.

3.5 ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL

A lo largo del proceso de reconstrucción, es fundamental que se considere un plan de acompañamiento psicosocial en el que se apoye a las personas en la superación del trauma que supone enfrentar un desastre (véase Ashwood et al., 2017) y, asimismo, se incentive la unión e integración de la comunidad, atendiendo a las necesidades subjetivas de quienes se vieron afectados. Este tipo de planes deben estar centrados en apoyar a los damnificados mientras reciben sus hogares con charlas, talleres y actividades en general llevados a cabo por un cientista social competente que permita levantar las principales problemáticas psico-sociales en cada caso, y trabajar de acuerdo a ellas. Los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) que dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de cada región, debieran incorporar en las licitaciones este tipo de planes de acompañamiento psicosocial como requerimiento intransable de los planes y obras de reconstrucción. Asimismo, otra alternativa para el desarrollo de planes de acompañamiento psico-social post desastre radica en la coordinación de los planes de reconstrucción con otros

organismos del estado además del SERVIU o MINVU, como el Ministerio de Desarrollo Social y Familia o el Ministerio de Salud, por nombrar algunos, que permitan contemplar estas aristas psico-sociales de la reconstrucción, pensando entonces en el planteamiento de una acción coordinada. Por otra parte, es importante señalar también que el desarrollo de las actividades comprendidas en el plan de acompañamiento psico-social debieran realizarse en un espacio y lugar accesible a la comunidad, y no deben ser planteada como una obligación, sino como una oportunidad para la cohesión social y la respuesta comunitaria ante el evento por el cual la comunidad fue afectada. Esta estructuración, en la práctica, permite que los planes sean efectivos y se constituyan como un apoyo y no una carga para la población afectada.

3.6 RECONSTRUCCIÓN MULTIDIMENSIONAL

Es necesario que al momento de proyectar la reconstrucción de cualquier sitio a lo largo de Chile se consideren todos los elementos a largo plazo; para esto cabe tener en cuenta fuentes laborales, centros de salud, educación, fuerzas de orden, entre otros, ya que, si la reconstrucción no considera una perspectiva amplia, es poco probable que sus habitantes persistan en el lugar. Por otro lado, para mejorar los planes y proyectos de reconstrucción, es conveniente que se realicen planes de seguimiento y monitoreo posteriores a las poblaciones afectadas, a fin de analizar las condiciones de vida que se han estado desarrollando en las nuevas comunidades reconstruidas, y evaluar las medidas de prevención creadas a partir de la experiencia vivida.

4. CONCLUSIONES

El objetivo de este documento ha sido analizar, a partir de casos reales, cómo los procesos de reconstrucción se constituyen en desafíos sociales a la vez que materiales. Esto, en tanto que estos procesos deben ser aplicados en contextos culturales diversos en los que han de reconocerse inequidades en las oportunidades de resiliencia con la que las poblaciones responden a eventos catastróficos. Por lo mismo, un enfoque que preste atención sensible al territorio en que ha de trabajar y, asimismo, visualice el valor de las organizaciones civiles y los procesos participativos a la hora de consolidar un plan de recuperación local, se establece como la alternativa más viable para convertir, en efecto, una catástrofe en una oportunidad de mejora.

NOTAS AL FINAL

- [1] El Marco de Acción de Sendai (2015) es un tratado internacional en el que los países firmantes -Chile incluido- se comprometieron a poner énfasis en la gestión de la prevención y la reducción de los riesgos de desastres, junto con reducir de manera notable las pérdidas ocasionadas por ellos. Tomando en consideración, tanto las vidas humanas como los bienes sociales, económicos y ambientales de cada lugar.
(https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- [2] Refiérase al estudio “Del desastre a la acción política: Ontologías del fuego en el Chile contemporáneo”, dirigido por el antropólogo Marcelo González Gálvez, investigador del Centro para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN).
- [3] Esto es algo que ya fue explicitado anteriormente en un análisis comparativo para la experiencia en Chile de la reconstrucción psicosocial (MINVU, 2012), el cual también se recomienda revisar.

REFERENCIAS

- Alfaro, V., Chahuán, C. y Reyes, C. (2010). *Chaitén, la comunidad fantasma de la Carretera Austral* (Tesis de Pregrado). Desarrollo Comunitario y Ciudadanía. Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Ashwood, A., Moskowitz, S., Flynn, B. W. y Sherman, R. 2017. Why Is Integrating Disaster Behaviour Health Essential to Emergency Management? Challenges and Opportunities. En B. W. Flynn y R. Sherman (eds.). *Integrating Emergency Management and Disaster Behavioral Health: One Picture Through Two Lenses*. UK: Butterworth-Heinemann.
- Barrios, R. E. (2010). Expert knowledge and the ethnography of disaster reconstruction. En G. V. Button y M. Schuller (eds.). *Contextualizing Disaster*. Nueva York: Berghahn Books.
- Barrios, R. E. (2017a). Introduction: Affect and Emotions in Disaster Reconstruction. En *Governing Affects: Neoliberalism and Disaster Reconstruction*. EEUU: University of Nebraska Press.
- Barrios, R. E. (2017b). Powerful Feelings: Emotions and Governmentality in Disaster Research. En *Governing Affects: Neoliberalism and Disaster Reconstruction*. EEUU: University of Nebraska Press.
- Barrios, R. E. (2017c). *Hallarse*: Defining Recovery in Affective Terms. En *Governing Affects: Neoliberalism and Disaster Reconstruction*. EEUU: University of Nebraska Press.
- Barrios, R. E. (2017d). Ecologies of Affect and Affective Regimes: The Neoliberal Reconstruction of New Orleans. En *Governing Affects: Neoliberalism and Disaster Reconstruction*. EEUU: University of Nebraska Press.
- Barrios, R. E. (2017e). How to Care? The Contested Affects of Disaster Recovery in the Lower Ninth Ward. En *Governing Affects: Neoliberalism and Disaster Reconstruction*. EEUU: University of Nebraska Press.
- Button, G. V. (2010). *Disaster Culture: Knowledge and Uncertainty in the Wake of Human and Environmental Catastrophe*. Nueva York: Left Coast Press.
- Cienfuegos (2019). Nueva institucionalidad para la mitigación del riesgo de desastres en Chile. Columna de opinión publicada en La Tercera. Recuperado de www.latercera.com [Acceso: 18 de Marzo 2019].
- Conferencia mundial sobre la reducción de los desastres (2005). Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades antes de los desastres. Japón. Recuperado de www.unisdr.org [Acceso: 15 de Marzo de 2019].
- Decreto 290. (2018). Aprueba modificación plan estratégico nacional para la gestión del riesgo de desastre 2015-2018. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Falser, M. S. (2008). Rebuilding New Orleans after Hurricane Katrina. Thoughts on the Role of Civil Society in the Context of Natural and Cultural Disasters. En H. R. Meier, M. Petzet y T. Will (eds.). *Cultural Heritage and Natural Disasters. Risk Preparedness and the Limits of Prevention*. Munich: ICOMOS.
- Furedi, F. (2007). The changing meaning of disaster. *Area*, 39 (4), 482-489.
- Hoffman, S. (1999). After Atlas Shrugs: Cultural Change or Persistence after a Disaster. En A. Oliver-Smith y S. M. Hoffman (eds.). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Maldonado, L. (2019). Apego de Lugar en Áreas Post Desastres: el Caso de la (Re)ocupación de la Ciudad de Chaitén, Chile. Trabajo pronto a ser publicado.
- Martínez, B. (2018). Chaitén: diez años después. *La Cuarta*, 30 de Junio de 2018, 20-21. Recuperado de www.lacuarta.cl [Acceso: 3 de Mayo 2019].
- Mandujano, F., Rodríguez, J., Reyes, S., & Medina, P. (2015). La erupción del volcán Chaitén: Voyeurismo, desconfianza, academia y Estado. Consecuencias urbanas y sociales en la comunidad. *UNIVERSUM*, 30 (2), 153-177.
- MINVU. (2012). Reconstrucción Psicosocial: Análisis comparativo de la experiencia de Chile. Recuperado de: www.minvu.cl [Acceso: 19 de Marzo 2019].
- Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI). (2016). Política nacional para la gestión del riesgo de desastre. Unidad de gestión del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI). (2018). Plan Estratégico ONEMI 2019-2023. Recuperado de: www.onemi.cl [Acceso: 22 de Julio 2019]
- Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) y Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre (2014). Plan Estratégico Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Recuperado de: www.onemi.cl [Acceso: 21 de Marzo de 2019].
- Oliver-Smith, A. (1996). Anthropological research on Hazards and Disasters. *Annual Review of Anthropology*, 25, 303-328.
- Oliver-Smith, A. (1999a). 'What Is a Disaster?': Anthropological Perspectives on a Persistent Question. En A. Oliver-Smith y S. M. Hoffman (eds.). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Oliver-Smith, A. (1999b). Peru's Fire-Hundred-Year Earthquake: Vulnerability in Historical Context. En A. Oliver-Smith y S. M. Hoffman (eds.). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Robles, A. (2017). Reflexiones acerca de la reconstrucción de comunidades tras un desastre natural. El caso particular del Lower 9th Ward de Nueva Orleans. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 7 (2), 71-79.
- Romero, M. (30 de Julio del 2018). Minvu acusa que cifra de reconstrucción en Santa Olga dada por la pasada administración "no era real". *Emol*. Recuperado de www.Emol.com [Acceso: 18 de Marzo 2019].



CIGIDEN



SOBRE CIGIDEN

CIGIDEN es un centro de excelencia FONDAP-CONICYT creado en 2011 e integrado por cuatro universidades de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Andrés Bello y Universidad Católica de Norte, más la colaboración de investigadores de otras instituciones académicas y gubernamentales tanto nacionales como internacionales.

Investigadores de diferentes disciplinas —ciencias de la tierra, ingenierías, ciencias sociales, geografía, economía, diseño, arquitectura, urbanismo y comunicaciones—, trabajan en CIGIDEN para generar conocimiento que permita evitar que los eventos extremos de la naturaleza se transformen en desastres.

Esta mirada interdisciplinaria ha promovido una profunda transformación académica, avanzando desde el estudio de las amenazas naturales y la respuesta de emergencia, hacia una perspectiva integral centrada en la reducción del riesgo de desastres y la construcción de resiliencia.



**Universidad
Andrés Bello**



**UNIVERSIDAD TÉCNICA
FEDERICO SANTA MARÍA**

CIGIDEN, es una institución de excelencia FONDAP-CONICYT creada en 2011 e integrada por cuatro universidades chilenas. La Serie Policy Papers CIGIDEN tiene como objetivo traducir la investigación que se realiza en el centro, en documentos cortos y direccionados estratégicamente a la política pública, para así posicionar la temática de gestión del riesgo en el mundo de los tomadores de decisiones.



CIGIDEN

www.cigiden.cl