



## **FEBRERO Y MARZO HACEN LO QUE QUIEREN. POSIBLES RÉPLICAS PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL EVENTO SÍSMICO DE CONCEPCIÓN 27 DE FEBRERO DE 2010**

Fernando Campos M.<sup>2</sup>

En los países de habla alemana existe un refrán bastante famoso que dice “Der April macht was er will”, la traducción sería algo así como “Abril hace lo que quiere”. Esta frase la ocupan de manera indiferente suizos, alemanes y austriacos para denotar cómo a principios de la primavera, cuando se supone debiera empezar el buen tiempo, repentinamente vienen días de mucho frío, lluvia, incluso nevazones, justo cuando las personas están empezando a desabrigarse y dejan olvidado en el closet el gorro de lana, los guantes y el paraguas.

Desde que escuché por primera vez esta frase se me ha quedado grabada, tal vez por el tono de resignación con que las personas la repiten, dando a entender que por mucho que uno quiera primavera, ésta llega cuando ella quiere y no cuando nosotros nos preparamos para recibirla. Pensando en esta frase y salvando las proporciones de los eventos, podríamos ocuparla para dar cuenta de nuestra frágil situación nacional en materia sísmica, diciendo algo así como “Febrero y Marzo hacen lo que quieren”. De este modo, recordarnos la fatídica

---

1 Chile. Sociólogo, Master en Vivienda y Urbanismo, Candidato a Doctor en Urbanismo Bauhaus Universität Weimar. Correo electrónico: fernandocampos\_medina@yahoo.com

semejanza de fechas entre el terremoto de Santiago del 3 de Marzo de 1985 y el que ocurrió este año en Concepción el 27 de Febrero de 2010, un cuarto de siglo después.

La opinión que escribiré en las siguientes líneas se centra en lo que puede ser un análisis de las consecuencias para la planificación territorial que debiera tener el evento sísmico del que conversamos. Repito “debiera tener” porque a mi parecer con posterioridad al terremoto, nuestra manera de comprender la prevención en materia sísmica y en muchas otras materias territoriales, debiera transitar desde la dimensión arquitectónica a una dimensión geográfica, donde se entrecruzan de una manera inteligente distintos tipos de información territorial existente a nivel nacional. Repito “existente a nivel nacional” porque según mucha de la información que circula con posterioridad al sismo, habría existido un conjunto de información sobre sectores altamente riesgosos en términos de catástrofes naturales que no ha sido incorporada en la planificación territorial actual.

Respecto del argumento pretendo dar cuenta de dos temas: i) al parecer en la experiencia chilena, la calidad constructiva de viviendas, edificios e infraestructura no sería el elemento más conflictivo en términos de seguridad sísmica o ante tsunamis; ii) por el contrario, el foco de atención en términos de la catástrofe vivida, se ha empezado a mover hacia los elementos de planificación territorial, donde no sólo se necesitan instrumentos, sino que es urgente pensar en estrategias de implementación.

En más de alguna columna de opinión o noticia, se ha comparado el terremoto de Concepción con el vivido por Haití y a partir de dicha comparación, se constata que la eficacia constructiva de nuestras edificaciones habría respondido de manera adecuada a un sismo que sin lugar a dudas se encuentra entre los más violentos de nuestra historia y de los que se conocen.

No obstante lo anterior, resultan necesarias dos consideraciones: primero, no todos los profesionales parecen estar de acuerdo con este diagnóstico; segundo, en cualquier caso, muchas de estas consideraciones involucran en mayor o menor medida un elemento de análisis territorial.

El día 28 de Febrero se publicó la columna de opinión de Pablo Allard en el diario La Tercera<sup>2</sup>, donde bajo el título de “resiliencia”, argumentó que dadas las características del terremoto los grandes daños se localizarían principalmente en edificios e infraestructuras históricas. Las nuevas edificaciones habrían respondido de manera adecuada y de manera específica, las autopistas concesionadas y las torres de departamentos de Maipú y Concepción, presentarían problemas en elementos prefabricados y no estructurales.

Ese mismo día, el director del colegio de arquitectos Patricio Gross y el académico de la Universidad de Talca Julio Alegría, señalaban en el mismo diario lo contrario. Gross destaca que es alarmante el colapso de edificaciones nuevas en sus elementos estructurales con un terremoto grado ocho –justamente con la imagen del colapso de un edificio nuevo de viviendas construido en Maipú– y agrega, si se comparan las viviendas dañadas por el sismo del año 1985 y del año 2010 en Santiago, se llega a la lamentable conclusión de que existiría un aumento considerable, pasando de 142,489 a más de 500,000<sup>3</sup>.

En la explicación de estos dos últimos profesionales –Gross y Alegría–, la causa de esto 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 un control adecuado, en tanto, el Estado habría perdido su rol fiscalizador y éste estaría en manos privadas.

Ahora, lo que resulta más relevante –a mi modo de ver– es un segundo argumento señalado en el reportaje y que dice relación con la eliminación del límite urbano para Santiago del año 1979, lo que habría permitido la construcción en comunas cuyos suelos no son del todo aptos para la edificación de viviendas.

En este sentido, al hablar de temas arquitectónicos y más allá de las diferencias de opiniones entre los profesionales, indefectiblemente se estaría pasando a elementos de planificación territorial. Lo que queda de manifiesto en la última columna de Allard del 4 de Abril de 2010,

---

2 Allard, 2010.

3 Ramírez y de Panson, 2010, pág. 23.

donde bajo el título de “La delgada línea roja”, el autor señala elementos de planificación territorial indispensables para la reconstrucción de las zonas afectadas <sup>4</sup>.

En esa línea, el arquitecto Pablo Guzmán en un comentario en Plataforma Urbana<sup>5</sup> se hace la pregunta: ¿cómo se comportaron nuestras ciudades frente al terremoto? En un primer nivel, el profesional destaca que no es correcto, en términos de Política Pública, señalar como un fracaso el que hayan edificaciones dañadas o severamente dañadas, dando a entender, si no me equivoco, que lo relevante de la normativa sísmica no es evitar el daño, sino salvar vidas. Por tanto, lo importante es que las edificaciones colapsen de manera previsible, manteniendo sus estructuras, permitiendo el rápido desalojo y la búsqueda de sobrevivientes en los casos menos afortunados.

Cuando Guzmán avanza hacia temas de ordenamiento, su argumento resulta aún más interesante. Partiendo de la base que es posible construir en zonas de riesgo físico –aludiendo fundamentalmente al tsunami–, señala que lo cuestionable es que el Estado no haga caso de sus propios instrumentos de ordenación y construya en dichas zonas, sobre todo porque los servicios sociales deben estar operativos para enfrentar emergencias y no para ser parte de los damnificados. Al mismo tiempo, destaca otro elemento de justicia territorial, el que dice relación con la localización de la vivienda social, que “debe garantizar el adecuado cumplimiento de condiciones mínimas de localización”<sup>6</sup>.

De esta manera, el argumento continúa y la pregunta se amplía para dar cuenta de los instrumentos de ordenamiento que, según el profesional, no han cumplido su cometido. Según Guzmán los estudios han sido realizados y la información sobre las zonas de riesgos está disponible, lo que parece ser el problema es la implementación en una verdadera política de Estado, que no titubee respecto de intereses políticos o económicos.

---

4 Allard, 2010.

5 Guzmán, 2010.

6 Ibíd.

En este sentido, el investigador del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile (INVI), Ricardo Tapia Zarricueta, ha participado activamente en diversos proyectos de investigación, los que al menos desde los años noventa se centran en temas de hábitat y riesgo<sup>7</sup> a nivel Iberoamericano. Si bien los estudios de Tapia se centran en la política de vivienda y reconstrucción, la dimensión territorial y social no está exenta de su trabajo. El autor observa que la vulnerabilidad de localidades depende del binomio “emplazamiento” y “tecnología constructiva”, donde, lamentablemente para el caso de Latinoamérica, son los grupos sociales más vulnerables los que se localizan en territorios más riesgosos y desarrollan soluciones habitacionales más precarias<sup>8</sup>.

Otro foco relevante de la investigación llevada a cabo por Tapia, son las características que deben tener las políticas públicas para hacer frente a la catástrofe y promover una reconstrucción rápida de las zonas afectadas. Donde destacan criterios de **integralidad** de las respuestas para el hábitat residencial dando cuenta de las variables sociales, económicas, políticas y medio ambientales. Segundo, **legitimidad** de las respuestas para todos los actores involucrados respecto de objetivos y prioridades, y por último **movilización**, donde el esfuerzo de todos los actores se debe mover hacia la prevención de los desastres, lo que involucra la articulación de políticas de desarrollo a planes y políticas claras de ordenamiento territorial, compartidas y aceptadas tanto por las autoridades como por la comunidad<sup>9</sup>.

En mi opinión podemos constatar que no es un tema de conocimiento el que está detrás de los mayores daños producidos por el terremoto de Concepción. Efectivamente es un tema de implementación de dicho conocimiento. Ahora, a mi parecer los problemas de implementación del conocimiento técnico en nuestras políticas públicas no son nada nuevo, y lo importante entonces es discutir sobre cuáles son los modos en que dichas implementaciones resultan más efectivas y rápidas.

---

7 Ver red CYTED XIV-G Hábitat en Riesgo 2002-2006, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, España.

8 Tapia Z., 2003, págs. 91-105.

9 *Ibíd.*

Si deseamos avanzar en los temas de implementación de políticas territoriales, debemos analizar que el escenario actual de “deficiente implementación” o derechamente “no implementación” responde a un acuerdo social, a un equilibrio de fuerzas en que ciertos grupos sociales son capaces de mantener de manera “explícita” o “implícita” un status quo conveniente. Para combatir esto o siquiera, para avanzar, no sólo basta con apelar a la construcción de “políticas nacionales de Estado” o culpar a grupos “fácticos de poder”, es hora de hacer análisis sociales realistas. Entiendo aquí por análisis social, observar a los actores sociales y los escenarios donde ellos reproducen su capital, al mismo tiempo que se comprenden las estrategias que ellos despliegan para esta reproducción, donde por cierto la política pública juega un rol fundamental.

En este sentido, puede resultar relevante recurrir a la que se conoce como la corriente cognitivista francesa en políticas públicas, que debe ser entendida como un análisis sociológico de la acción del Estado. Lo que podemos ganar adoptando este punto de vista es observar la política pública como un complejo aparato cognitivo y normativo donde se entrecruzan las visiones de determinados actores sociales y donde cada acuerdo –por inestable que resulte– deviene del estado actual de la lucha de intereses al interior de los gobiernos o entre niveles de éste.

“En esta medida [el análisis cognitivista] considera que el objetivo de las políticas públicas ha dejado de ser sólo resolver problemas, sino construir marcos de interpretación del mundo”<sup>10</sup> (traducción propia).

En el caso de las dinámicas territoriales, esto es extremadamente complejo, ya que la normativa misma es la que en último término genera valor. En el caso de lograr una definición abierta y transparente de zonas de riesgo para Chile, ello involucrará el empobrecimiento o enriquecimiento aleatorio del conjunto de los actores con propiedad sobre el territorio. Cualquier definición en este sentido involucra un ejercicio de política pública territorial tan fuerte como el evento que sacudió al país, ya que se haría explícita la necesidad de generar

---

10 Muller, 2000, págs. 189-208.

herramientas efectivas –a nivel de gobierno– para controlar las distorsiones que por información se generarán a nivel de precio de suelo y de otras variables urbanas. Ahora, el precio de suelo no es lo único relevante, un análisis de este tipo pondrá en evidencia pública injusticias territoriales vinculadas con la localización de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Con los costos políticos que ello pueda significar.

Al final de esta opinión no me resulta claro aventurar dónde se deben hacer los cambios para lograr aplicaciones más eficiente de nuestra normativa, tampoco me resulta claro aventurar consecuencias de transformaciones sustantivas a nivel de ordenamiento territorial, menos si están dadas las condiciones a nivel nacional para que nuestra normativa y política pública le den al análisis del territorio el rol central que le compete en la construcción y mantención de las diferencias sociales –todavía abrumantes para un país que busca ser un modelo a seguir a nivel latinoamericano–.

Sólo quiero terminar poniendo énfasis en la necesidad de hacernos preguntas sociológicas para comprender la frágil situación de nuestra política pública territorial. Esperar que en conjunto podamos formularlas no es una utopía, la utopía debiera estar en ser capaces de responderlas. Ahora, como dicen muchos, es mejor intentar solucionar sólo un problema a la vez.

## Bibliografía

- ALLARD, Pablo.** La delgada línea roja. [en línea]. Blog La Tercera. Abril 2010 [Fecha de consulta: 31 marzo 2010]. Disponible en: [http://blog.latercera.com/blog/pallard/entry/la\\_delgada\\_l%C3%ADnea\\_roja](http://blog.latercera.com/blog/pallard/entry/la_delgada_l%C3%ADnea_roja)
- Resiliencia [en línea]. Blog La Tercera. Febrero 2010 [Fecha de consulta: 31 marzo 2010]. Disponible en: <http://blog.latercera.com/blog/pallard/entry/resiliencia> y en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/03/01/terremoto-en-chile-columna-pablo-allard/>
- GUZMÁN, Pablo.** Terremoto en Haití y Chile: Contrastes en la Intervención en Crisis e Implementación de Política Pública [en línea]. Plataforma Urbana. Marzo 2010 [Fecha de consulta: 31 marzo 2010] Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/03/12/terremoto-en-haiti-y-chile-contrastes-en-la-intervencion-en-crisis-e-implementacion-de-politica-publica/>
- MULLER, Pierre.** L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revue française de science politique. Año 2000, Volumen 50, Número 2, pp. 189-208.
- RAMÍREZ, Luis y DE PONSON, Alexis.** Expertos explican por qué algunos edificios nuevos no resistieron el impacto [en línea]. Diario La Tercera, Edición Impresa. Febrero 2010 [Fecha de consulta: 31 marzo 2010] Disponible en: <http://papeldigital.info/lt/?2010022801#>
- TAPIA Z., Ricardo.** Vivienda y Emergencia ante desastres naturales producidos por sismos. Sismo de 1997 en la comuna de Punitaqui, Chile. *Boletín del Instituto de la Vivienda*. 18(47): 91-105, mayo 2003, ISSN 0716-5668.