

Estudio comparativo de políticas públicas de intervención post desastres socionaturales.

Avance de investigación en curso.

Grupo de Trabajo 15: Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sustentable

Francisco Javier Jaramillo Álvarez

Resumen:

Se considera que los desastres naturales, producen importantes modificaciones en las sociedades en las cuales se producen, es decir son elaborados como elementos externos que generan irritaciones lo suficientemente significativos para impulsar cambios.

Dado lo anterior, se produce un tránsito semántico en la conceptualización de los desastres naturales a desastres socionaturales, la distinción de una comunicación externa que produce cambios al sistema, se tiende a diluir, dado que el efecto de las irritaciones traducidas en daños, son efectos principalmente de las redes decisoriales del propio sistema, es decir son autocuadas.

El estudio comparativo de políticas públicas de intervención post desastres socionaturales, permite el avance en la sistematización de experiencias, como también aportar elementos de distinción para la construcción de políticas que aporten a la gestión del riesgo y el desarrollo del conocimiento.

Palabras Claves: 1.- Políticas públicas
2.- Desastres socionaturales
3.- Reconstrucción

Introducción

Los desastres de origen natural son fenómenos que se presentan con periodicidad en distintos puntos del planeta. En este sentido Chile no es la excepción y es posible cada cierto tiempo presenciar y vivir la ocurrencia de éstos en el país. Desde la ocurrencia de los desastres, como se enfrentan las emergencias, cuan preparada está una sociedad y las estrategias de reconstrucción, son aspectos fundamentales a la hora de mitigar o amplificar los efectos de fenómenos de origen natural, que terminan transformándose en desastres.

Desde esta perspectiva, hoy en día a partir de la descripción de Beck (Beck, 1986) de la sociedad de riesgo y de los aportes de Luhmann (Luhmann, 1991) de la distinción riesgo/peligro, (entre otros desarrollos teóricos y metodológicos) es posible conceptualizar la posibilidad de comprender los efectos de los fenómenos de origen natural como desastres socionaturales, donde el impacto (en forma de daño) al momento de producirse el evento y las posteriores estrategias de atención de las emergencias y reconstrucción dependen de redes decisoriales que contribuirán a definir mayores espacios de daños asociados al evento de origen natural o por el contrario permitirán avanzar en espacios significativos de apoyo e incluso mejorar condiciones previas, que pueden haber sido relevantes al momento de ampliar el efecto del desastre.

En este sentido, se considera realizar un análisis de 3 desastres socionaturales. Estos serán los casos de Chile (terremoto y maremoto 2010), Colombia (Terremoto Eje Cafetero 1999) e Indonesia (tsunami 2004). La finalidad del estudio es poder analizar la relevancia respecto a la consideración de las distintas formas de intervención de parte de los Estados, en países que presentan importantes diferencias en indicadores de desarrollo humano y crecimiento económico. Es decir indicadores que

marcan tendencias respecto a ranking y al posicionamiento del país en el concierto internacional, pueden presentar significativas diferencias al momento de la implementación de políticas de reconstrucción post desastres de origen natural.

Es posible apreciar que a pesar de contar con distintos niveles de desarrollo, por ejemplo en el índice de desarrollo humano elaborado por PNUD, (Chile se encuentra clasificado en los países de Desarrollo Humano Muy Alto, Colombia en los países de Desarrollo Humano Alto e Indonesia en los países de Desarrollo Humano Medio), de las diferencias en el valor neto de los daños causados al país por el desastre, e incluso de la estabilidad política y validación de la democracia, estos factores estructurales presentes en el país pueden tener consideraciones distintas al momento de plasmar experiencias de intervención.

Se puede considerar que existirían algunos elementos relevantes de considerar en un análisis de desarrollo de políticas de intervención post desastres, y que tendrían implicancias significativas al momento de ser implementadas. En este sentido los factores comunicacionales de parte del Estado respecto al proceso de reconstrucción, la participación real de los afectados en decisiones de la reconstrucción, así como también la posibilidad de mejorar condiciones previas de desigualdad, resultan significativas al momento de implementar un plan efectivo de reconstrucción, el cual presente como características distintas a lo menos 2 elementos; el proceso de intervención desarrollado como efecto del desastres, es decir la estabilización de la emergencia y el desarrollo del proceso de reconstrucción (tanto en aspectos subjetivos de la población afectada, como elementos estructurales del proceso), y en segundo aspecto, la posibilidad de mejorar factores de desigualdad, y en esto es posible avanzar tanto en términos distributivos relativos a la pobreza, mejorar condiciones materiales, como también respecto a redistribución del poder a través de mayores espacios de democratización y participación ciudadana.

Evolución del concepto de desastre natural

Los denominados desastres naturales no son naturales, puede resultar una afirmación que requiera ser actualizada sobre la base de las discusiones y reflexiones actuales de la carga semántica del concepto.

Los efectos de los desastres de origen natural en el mundo presentan diversas características, que dependen del tipo de desastre, la preparación de la sociedad, los grados de vulnerabilidad, la intensidad, por lo tanto de un desarrollo previo a este, que se traduce en una serie de decisiones, que amplifican o reducen los daños. Pero también es posible realizar distinciones que permitan aportar al conocimiento de los desastres y a su conceptualización como siconaturales, es decir, producto de decisiones previas, durante y posterior al evento.

Los desastres tal como lo define Andrew Maskrey (1993), no son naturales, existen una serie de elementos que configuran la posibilidad de que un fenómeno natural se convierta en un desastre siconatural. En este sentido podemos advertir una red de decisiones, que previo al desencadenamiento de un fenómeno natural, facilitan que este se transforme en riesgo directo para la población.

Es posible comprender los desastres de origen natural, como fenómenos que acompañan la evolución de la humanidad, desde los inicios de esta. Encontramos referencias en diversas culturas y tiempos distintos, desde la Biblia, el Corán, los diálogos de Platón (el hundimiento de la Atlántida), mitos mapuches, pascuenses, mayas, aztecas, incas, uros, kawasqar, guaraní, entre otras, que comparten referencias en la historia escrita y oral respecto a desastres naturales.

En general es posible apreciar como elemento común a las referencias señaladas la asociación entre desastres naturales y castigo de origen divino. La conducta moral de los humanos, es la causa en general del desencadenamiento de estos fenómenos. En este sentido el diluvio es la forma mayormente generalizable en la cual se desencadena el castigo.

La presencia del mito sobre el diluvio ha sido identificada en Babilonia, Grecia Antigua, India, Oriente, Archipiélago Índico, Australia, Nueva Guinea, Melanesia, Polinesia, Micronesia, Suramérica, América Central, América del Norte y África (Frazer 1986, citado en Taipe, 1999). En cada una de estas regiones, la forma de los mitos varía según se trate de una u otra etnia; no obstante, éstos se erigen sobre una misma estructura.

La Biblia (génesis, capítulo 6 al 9), define como consecuencia el progresivo alejamiento de las leyes sagradas. Similar explicación se encuentra en los diálogos de Platón respecto a la Atlántida (Platón, trad. S.f.), donde los dioses deciden castigar a los atlantes por la soberbia.

Los relatos orales del pueblo mapuche hacen referencia a las luchas entre las serpientes Treng Treng Vilu (protectora de los hombres) y Caicai Vilu (enemiga del hombre) (Pino, 2008). En ella Treng Treng Vilu avisa sobre la intensión de Caicai Vilu de inundar las tierras y así exterminarlos. Solo algunos hacen caso a las advertencias y se refugian en tierras altas, comenzando posteriormente un nuevo ciclo con quienes sobrevivieron.

También es posible encontrar referencias en la mitología Quechua (Taipe, 1999), donde una raza de gigantes (que contaba con poderes sobrenaturales) habitaba la tierra en conjunto con la humanidad, pero en el camino de su evolución se vuelven codiciosos, desencadenando el castigo de la divinidad en forma de diluvio.

Es posible apreciar la presencia de elementos similares entre las referencias de la antigüedad, donde el agua, la desobediencia o conflicto con divinidades y el inicio de nuevos ciclos posteriores al desastre, marcan puntos de encuentro entre los distintos mitos.

Con la evolución de los procesos sociales, en especial la creciente secularización y la incipiente racionalización, los desastres de origen natural comienzan a generar una génesis explicativa distinta, en la cual, las referencias a la conducta moral y la relación con el castigo de parte de la divinidad, se transforman principalmente a referencias de carácter natural, y al azar. Desde esta perspectiva la posibilidad de intervenir o anticiparse a los efectos son prácticamente nulos, dada la concepción azarosa de los mismos, como también por el escaso conocimiento de los fenómenos.

Con la profundización de la racionalización de los procesos sociales y la creciente especialización de sistemas parciales, en particular el sistema ciencia, se comienza a generar una nueva aproximación a los fenómenos de origen natural. En este sentido se desarrollan distinciones respecto a las decisiones (red de decisiones), que permitirían la posibilidad de amplificar o disminuir las consecuencias de desastres de origen natural. Se avanza también en sistemas predictivos (para algunos fenómenos de origen natural, principalmente tornados, tormentas, huracanes, y en menor medida maremotos y erupciones volcánicas) que facilitan la prevención de daños y entregan elementos para la planificación del riesgo.

De acuerdo a los elementos revisados, es posible conceptualizar el tránsito semántico del concepto desastre natural, desde concepciones que sustentan la relación entre el comportamiento moral y fuerzas externas (divinos), hasta la forma actual, donde se puede apreciar una síntesis entre manifestaciones naturales, que en su producción se transforman en desastres socionaturales, dado el alcance que hoy en día presentan las decisiones del sistema sociedad.

Un posible análisis respecto al tránsito semántico, tiene relación con la posibilidad de la autoproducción. En el actual desarrollo de la forma semántica se conceptualiza, que el daño ocasionado se relaciona con redes decisionales que pueden amplificar o disminuir el daño. En la forma desarrolla en la antigüedad, también es posible distinguir espacios de autoproducción, aún cuando se asocia principalmente a elementos de carácter moral y al devenir de las decisiones del mundo divino, pero aún así se aprecian posibilidades de autoproducción, presentes también en la actualidad, principalmente referidas a procesos de racionalización.

A pesar de que en la actualidad se conceptualiza el concepto ligado a manifestaciones de la naturaleza, la autoproducción de los mismos comienza a correr el alcance del mundo social, sobre el

mundo natural, dado que factores ya no solo ligados a los daños ocasionados una vez producido el desastre, sino que se discute en la actualidad la posibilidad del incremento de manifestaciones de la naturaleza producto de procesos desarrollados por el sistema social, como por ejemplo el cambio climático.

Por lo tanto es relevante abrir la reflexión a la posibilidad de nuevas conceptualizaciones, que puedan incorporar la complejidad actual.

Riesgo/peligro

El tema de los desastres encuentra posibilidad de conceptualización en lo Beck define como Sociedad del Riesgo, la cual define como *“Fase de desarrollo de la sociedad moderna donde los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial”* (Beck, 1986).

En este sentido Beck (1986) distingue algunas características relevantes de la sociedad de riesgo, las cuales son significativas para el objeto de estudio; Los riesgos causan daños sistemáticos a menudo irreversibles; el reparto e incremento de los riesgos sigue un proceso de desigualdad social; como también el incremento de los riesgos a pesar del proceso de desigualdad social tienden a largo plazo a homogeneizar los efectos del riesgo.

En este sentido no solo consideraciones de distribución de desigualdades respecto a elementos de riqueza/pobreza, sino que también otras características como el rango etareo y la presencia de discapacidades son también relevantes de incorporar en el análisis. En este sentido el concepto de vulnerabilidades presenta un factor explicativo significativo para el estudio, dado que permite desarrollar el concepto de que los riesgos presentan distribuciones significativamente mayores en ciertos grupos de la sociedad.

Conforme a los antecedentes analizados, es posible apreciar, que la concentración del daño asociado a riesgos de desastres siconaturales, presenta características de concentración de daños, pero también de homogenización. En este sentido, y para el caso de Chile en específico, la población de adultos mayores concentra el mayor daño posterior al terremoto y maremoto del 2010, pero paralelamente el envejecimiento de la población es una posibilidad cada vez mas altamente contingente.

A los desarrollos de la conceptualización de la sociedad de riesgo aportados por Beck, Luhmann conceptualiza la forma de riesgo, desde la perspectiva del código riesgo/peligro, en oposición al riesgo/seguridad, por cuanto manifiesta la imposibilidad de tematizar una sociedad libre riesgo, por lo tanto segura (Luhmann, 1991). El riesgo está presente como posibilidad de decisión, es decir que el posible daño sea algo contingente, evitable. Por contrapartida el peligro refiera a la posibilidad que el daño sea provocado externamente, es atribuible al medio ambiente.

En la distinción desarrolla por Luhmann (1991) entre riesgo/peligro, la concepción de desastres naturales se puede entender asociada a la dimensión del peligro, pero dado el desarrollo conceptual del mismo, se puede hoy en día conceptualizar que entramos en un tránsito semántico de los conceptos de desastres naturales: peligro a desastres siconaturales: riesgo, en cuanto a formas decisionales del sistema que permiten el desarrollo de la conceptualización que se define.

Esta forma del concepto, permite entender el aumento de la complejidad del sistema social, donde las manifestaciones de la naturaleza hoy en día presentan efectos asociados a las decisiones desarrolladas en el sistema social. Es decir el incremento significativo de las posibles conexiones decisionales van ampliando los efectos de fenómenos que anteriormente se explicaban desde otras formas de sentido (por ejemplo divinas o de origen natural) ampliando el contorno del sistema social, reduciendo espacios naturales, que como consecuencia puede afectar al sistema social en cuanto a su amplificación.

En este sentido el concepto de complejidad permite el cruce entre la forma riesgo/peligro, en cuanto este (complejidad) se basa en las limitaciones inmanentes de los elementos de una entidad sistémica para que todos sus componentes puedan mantener interrelaciones entre sí, lo que conduce a la obligatoriedad de una selección. Un número creciente de elementos hace más difícil que todos estos se relacionen entre sí. En cualquiera de estos sentidos, operacional u observacional, la complejidad es siempre de naturaleza relacional y dinámica. La construcción de sistemas puede comprenderse como una función de reducción de la complejidad, por el cual todo sistema debe autoclausurarse para mantener su diferencia con respecto al entorno. (Arnold, 2008).

Un aspecto significativo de la función de reducción de complejidad, tiene relación con la paradoja del aumento de complejidad una vez reducida. Es decir las elecciones efectuadas, abren nuevas posibilidades, la complejidad va en aumento difícil de controlar, nueva paradoja para un sistema que busca el control.

A pesar de los avances referidos, respecto a la predictibilidad y el desarrollo del conocimiento, los desastres de origen natural, presentan impacto destructivos en las poblaciones afectadas que multiplican los daños, con consecuencias devastadoras tanto en víctimas fatales, como heridos y damnificados. La destrucción de infraestructura residencial, pública y productiva, genera importantes consecuencias económicas, afectando significativamente el PIB de los países, y con plazos de reconstrucción total, (por ejemplo Katrina en Estados Unidos y Kioto en Japón) de 10 a 11 años.

El creciente desarrollo de los países, con crecimientos significativos de equipamiento urbano, productivo, de servicios, sumado a la explosión demográfica, no se ha traducido en una significativa reducción de los riesgos, sino más bien estos se han acrecentado. Es decir el aumento significativo del conocimiento de los fenómenos de origen natural y la posibilidad de anticipación a los mismos, no ha generado una disminución de los daños, sino que por el contrario, estos han aumentado, principalmente por la red de decisiones que implican decisiones que aumentan el riesgo de sufrir daños. Entre estos podemos mencionar; lugares de emplazamiento de asentamientos humanos, tipos de construcciones, desigualdades, concentración de pobreza y riqueza, modelos de desarrollo, etc.

Es decir la sociedad actual es generadora de paradojas, que en el caso de los desastres de origen natural se traducen en que el aumento significativo del conocimiento respecto de los mismos, no se traduce en una disminución de las consecuencias de los mismos, sino que por el contrario, los daños en la actualidad crecen exponencialmente.

Características de los países y el daño asociado.

1.- Chile, Terremoto y maremoto febrero 2010

El terremoto y maremoto del año 2010 ocurrido en Chile, tuvo como epicentro Cobquecura Región del Biobío, una intensidad de 8.8° en la escala de Richter, afectando principalmente a las Regiones de Valparaíso, Metropolitana, de O'Higgins, el Maule y Biobío, las cuales en su conjunto representan alrededor del 75% de la población del país, y el 69% de las comunas de Chile (Brian, Mora, 2012) Se estima la pérdida en aproximadamente un 15% PIB nacional (Minvu, 2010).

Según datos del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRE, (Universidad Católica de Lovaina, 2010). Respecto a los desastres de origen natural ocurridos en el mundo durante el año 2010, Chile presenta el mayor daño económico asociado a este tipo de eventos durante ese año (30.000 millones de dólares).

En el contexto chileno, se desarrollan una serie de iniciativas en distintas localidades que se vieron afectadas por el terremoto y maremoto de febrero del 2010, por ejemplo obras públicas, atención directa a los afectados y afectadas, reposición de servicios básicos, reconstrucción y reparación de

servicios de salud, educación, infraestructura pública y privada, reconstrucción de servicios productivos, vivienda entre otros.

En el caso del terremoto y maremoto de febrero del 2010 de Chile, los daños causados a la población no se distribuyen heterogéneamente, sino que por el contrario, es posible apreciar significativas distinciones respecto a la concentración de los fallecidos en grupos etarios específicos, en este caso en particular en la población de adultos mayores y niños.

De acuerdo a las estadísticas del caso chileno es posible apreciar la siguiente distribución de fallecidos:

Tabla 2, distribución de fallecidos por rango de edad

Rango de edad (años)	Número de fallecidos	Porcentaje
0-2	9	1,8%
2- 9	38	7,8%
10-18	21	4,3%
18-30	49	10%
30-45	68	13,9%
45-60	103	21,1%
60- y mas	193	39,7%
Sin información	5	1%

Tabla construida según datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010)

La mayor concentración de fallecidos por rango de edad, resulta un elemento relevante de análisis respecto a la concentración del daño en grupos que presenten mayor vulnerabilidad. Este elemento encuentra su correlato en experiencias de otros de desastres de origen natural.

2.- Colombia, Terremoto Eje Cafetero, 25 de enero 1999

El 25 de enero de 1999, dos sismos, uno de 6,5 y otro de 5,8 grados en la escala de Richter afectaron la zona del eje cafetero, afectando aproximadamente 1.360 kilómetros cuadrados, afectando 28 municipios de 5 departamentos (Quindo, Risaralda, Caldas, Tolima y Valle). Se estiman los fallecidos en 1.185 personas, 8.523 heridos y 550.000 afectados, las pérdidas económicas se estiman en 1.857 millones de dólares (Caro, 2013)

Al momento de producirse el terremoto del eje cafetero, Colombia presentaba 3 elementos relevantes respecto al contexto del país:

- 1.- Desde lo económico, el precio del café se encontraba a la baja, provocando la reconversión de muchos productores a otras fuentes.
- 2.- Desde lo político, el conflicto armado se encontraba en un punto alto afectando la gobernabilidad en territorios amplios del país.
- 3.- También los altos índices de corrupción afectaban la estabilidad del país, influyendo en la capacidad de gobernabilidad.

Es posible incorporar las siguientes distinciones respecto al proceso de reconstrucción en el Forec:

- La experiencia del Forec, la relevancia de entender la gestión de lo público más allá de lo estatal, resulta relevante en los procesos de reconstrucción. Dado también lo limitado de los recursos públicos.
- Consideración de los grados de preparación y conocimiento específico que pueda contar la población en general, como los públicos y privados

3.- Indonesia, terremoto y tsunami, 26 de diciembre 2004

El caso de Indonesia presenta elementos relevantes de consideración. El 66% de la población vivía bajo la línea de la pobreza. Las áreas más dañadas por el tsunami, la totalidad de los edificios y viviendas fueron destruidas por el maremoto y sobrevivió tan sólo un 10% de la población.

Debido al valor comercial de los terrenos costeros, las familias supervivientes debieron enfrentarse a una lucha por la posesión de la tierra que previamente habían habitado. Desafiando una política inicial de traslado del gobierno, la gente volvió a la costa, con propuestas de hacer sus comunidades seguras creando barreras ecológicas protectoras entre el mar y el pueblo. Establecieron una red de conexión conocida como Jaringan Udeep Beusaree (JUB), que significa «vivir juntos» en Acehnés, para proporcionar fuerza y apoyo a las personas afectadas.

Al momento de producirse el terremoto y tsunami del eje cafetero, Indonesia presentaba elementos relevantes respecto al contexto del país:

- 1.- Desde lo económico, 2 tercios de la población vivían bajo la línea de la pobreza.
- 2.- Desde lo político, el conflicto armado se encontraba en un punto alto afectando la gobernabilidad en territorios amplios del país.

Es posible incorporar las siguientes distinciones respecto al proceso de reconstrucción en el Aceh:

- Aplicación de una propuesta integrada, holística e impulsada por los propios beneficiarios para la reconstrucción en zonas afectadas por desastres. Esto es especialmente innovador pues muchos programas de reconstrucción tras desastres tienen una orientación parcial y exclusivamente física.
- Utilización de la organización, la defensa y la red de contactos como tres estrategias interrelacionadas para tratar los aspectos tanto físicos como intangibles de la reconstrucción.
- La propuesta es rápida, barata, transferible y exhaustiva al compararla con otros muchos métodos de reconstrucción post-desastre.

Síntesis

Cuadro comparativo de los procesos de reconstrucción:

CHILE 2010	INDONESIA 2005	COLOMBIA 1999
Separación de los espacios de reconstrucción; psicosocial y material.	Incorporación de ambos elementos en la propuesta de reconstrucción.	Ampliación de las propuestas a espacios de disminución de las desigualdades.
Definición de una propuesta sin la participación de la población damnificada.	Posterior incorporación de la población, tanto en el ocupación de las zonas afectadas, como en la reconstrucción de las viviendas.	Incorporación ONGs, Fundaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil..
Información incompleta y contradictoria de plazos de la reconstrucción.	Mayor claridad de la información en los plazos de construcción.	Información con mayor transversalidad, dada la participación de la población en la reconstrucción.

Es necesario avanzar hacia espacios comprensivos de mayor amplitud que el concepto tradicional de pobreza medido sobre la base la ingreso per cápita, por lo tanto se sugiere incorporar el concepto de vulnerabilidad el cual permite considerar mayor cantidad de variables analíticas, las cuales se presentan en variados casos de desastres siconaturales. Entre las cuales se pueden considerar:

1.- Rango etario: en general es posible apreciar concentración de daño en los grupos de niños, niñas y adultos y adultas mayores. Por ejemplo en el caso del terremoto de Chile de febrero del 2010, la mayor concentración de fallecidos se produjo en los adultos mayores con un 39,7% de total de muertos (Minvu, 2010), siendo de mayor relevancia aún la concentración de fallecidos por cada 100.000 habitantes en la población de mayores de 80 años, los cuales representan un 22,64%. (Revista Med Chile, 2012)

Si bien la experiencia internacional muestra que los grupos etarios de niños, niñas y adultos, adultas mayores presentan un mayor daño, en el caso de Chile es posible apreciar un menor desarrollo de la institucionalidad referidos a las poblaciones mayores, como también respecto al conocimiento científico y validado respecto al mismo grupo etario. Por ejemplo el proyecto de reconstrucción psicosocial, financiado por la AGCI e implementado en los campamentos de desplazados por motivo del terremoto y maremoto, contempló una intervención especializada del proyecto OPD emergencia, dirigida a población de niños, niñas y adolescentes en los campamentos de mayor concentración de población. Por el contrario no fue posible apreciar el desarrollo de iniciativas dirigidas a la población

de adultos y adultas mayores, a pesar del mayor grado de desvinculación de redes de apoyo familiar e institucional que presenta en general esta población (JAB, 2011)¹.

2.- Pérdida de espacios productivos: Se debe considerar la posibilidad de la pérdida de los espacios productivos, lo cual tiene una repercusión directa en el empleo de las personas. La pérdida del empleo no sólo como el trabajo dependiente, sino que también el independiente. En este sentido se debe considerar la posibilidad de apoyo no sólo a los grupos focalizados bajo la línea de la pobreza, sino que también a poblaciones de mayores ingresos, dada la alta relación que se encuentra en el país entre el ingreso producido como parte del trabajo y el acceso a bienes y servicios. Es relevante que estas políticas no sean universales (para evitar transferencias a grupos que no lo requieren), sino que deben desarrollarse desde lo local, para un adecuado nivel de análisis de las particularidades.

3.- Espacios físicos sensibles: la utilización de infraestructura pública (colegios) como albergues y morgues, provocó el retraso en el inicio de clases, sin los necesarios cambios en la programación.

El mayor grado de daño asociado a viviendas sociales. Esto se puede apreciar por ejemplo en el caso de Chile en las denominadas "aldeas" que se crearon posterior al terremoto del 2010, en las cuales la concentración de personas que llegaron a las aldeas fue principalmente poblaciones que habitaban viviendas sociales o se encontraban residiendo en espacios que no contaban con la necesaria gestión del riesgo.

La infraestructura pública en general no se encuentra asegurada (Brain, I. Mora, P, 2012), lo cual retrasa la posibilidad de recuperar con mayor rapidez lo dañado, incorporando altos porcentajes de inversión directa del Estado para la recuperación de la infraestructura.

Se sugiere la posibilidad de avanzar en el desarrollo de espacios e infraestructura que presente la posibilidad de reconvertirse en situaciones de crisis en alberges y morgue, disminuyendo el uso de infraestructura sensible que incrementan las consecuencias del daño. También la posibilidad de incorporar la cultura de asegurar la infraestructura pública permitiría disminuir gastos asociados a daños, sin recurrir a inversión directa, en consideración de la racionalización del uso de recursos.

Desafíos

Se sugiere transformar la estructura de la ONEMI, la cual no sólo se encarga de situaciones de crisis y emergencias, generando ayudas de carácter asistencial e interviniendo principalmente desde la mitigación del daño. Se sugiere transformar la organización a una forma en la cual su enfoque se encuentre en el desarrollo de formas de prevención por sobre las de mitigación, permitiendo generar conocimiento a través de la investigación y el desarrollo de políticas públicas. Se debiese por lo tanto transformar en el ente coordinador tanto del desarrollo del conocimiento para la prevención de desastres socionaturales, como también coordinar la intervención en eventos de crisis y desastres, permitiendo principalmente avanzar hacia un trabajo de mayor coordinación de los esfuerzos públicos y privados racionalizando los recursos disponibles.

Otro elemento necesario de incorporar en la generación de políticas públicas para el desarrollo del conocimiento e intervención, es la descentralización de las mismas. Uno de los aprendizajes de mayor relevancia posterior a gran parte de los desastres socionaturales es la pregunta por quienes intervienen tanto en la respuesta temprana, como en los espacios de reconstrucción (TEC, 2007)². En este sentido se sugiere generar capacidades en las instituciones que presentan mayor vinculación con las comunidades, tales como; Cesfam, bomberos, carabineros, municipalidades, fuerzas armadas.

Se considera relevante que se puedan generar equipos capacitados en estas instituciones con la capacidad de dar respuestas adecuadas a eventos de alta complejidad. En conjunto con la coordinación

¹ Sistematización programa de reconstrucción psicosocial, fundación Junto al Barrio, documento no publicado.

² La Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC) es una iniciativa de agencias especializadas en el aprendizaje y la rendición de cuentas en el sector humanitario.

de la ONEMI en los espacios regionales, es necesario contar con equipos que puedan implementar intervenciones situadas y atingentes, aprovechando las capacidades ya instaladas tanto en profesionales, como en infraestructura y conocimiento de los espacios locales.

Para el desarrollo de una política que aborde el proceso de reconstrucción, ésta debiese presentar algunas características relevantes; posibilidad de reducir el riesgo posterior al desastre, reducir vulnerabilidades previas a la ocurrencia del desastre (el desastre como posibilidad de desarrollo) y definir y avanzar en espacios de fortalecimiento de los principales intervinientes en el desastre (la sociedad civil) y los equipos que intervienen (públicos y privados).

Un desastre socionatural debe poder generar en el Estado y la sociedad en su conjunto las capacidades de reducir los daños futuros, es decir conocimiento aplicado, tal como normas antisísmicas, mayor fiscalización de las mismas, desarrollo de protocolos de intervención ante eventos de desastres e incorporación en los planos reguladores de gestión del riesgo.

También es posible comprender los desastres de origen natural como una posibilidad de desarrollo, es decir una política de reconstrucción debe poder reducir desigualdades previas al desastre, tales como; calidad de la vivienda, acceso a la vivienda, segregación espacial, empleabilidad, falta de cohesión social. En este sentido se puede articular el necesario aumento de las inversiones para dar respuesta al desastres, con la posibilidad de disminuir desigualdades, encontrando mayor cantidad de recursos disponibles en la medida que se aumente la infraestructura asegurada, lo cual puede permitir redistribuir recursos a otras áreas prioritarias.

Los desastres socionaturales, si bien pueden afectar amplias zonas geográficas la política de mitigación deben ser gestionadas a nivel local, y ser flexibles, con un estrecho vínculo con comunidades locales, utilizando su capital social (Brassard, 2009). Deben por lo tanto presentar pertinencia cultural. No es recomendable, no incorporar las particularidades presentes, tanto en lo concerniente a las formas de organización local, como también a los espacios que se encuentran dañados y que son relevantes de tratar. Es posible, en este sentido encontrar aspectos que son relevados como importantes por las comunidades locales de ser abordadas de forma prioritaria, dado que son significados por las comunidades como elementos relevantes de las identidades locales.

Se sugiere incorporar en los planes de educación, la educación de los distintos riesgos según las realidades locales (sur: volcanes, tsunamis para la costa, incendios forestales, etc.), que sea un ejercicio integral y constante de Información a la población, con énfasis en los actores local y en los aprendizajes locales.

El poder levantar información local de los principales riesgos asociados, permite aprendizajes de mayor significación para los territorios, las cuales pueden ser incorporadas en las prácticas cotidianas de los sujetos. Ejemplo de los anterior es el tsunami se que produjo en las costas de Indonesia y otros países del sudeste asiático, donde parte importante de los fallecidos se debió al desconocimiento de cómo actuar ante un tsunami, incurriendo en conductas de riesgos.

Por lo tanto la educación es significativa respecto a los 3 momentos que confluyen ante un desastre natural; los elementos previos que aumentan o disminuyen los potenciales daños, él durante del desastre, que permite saber actuar ante el daño manifiesto o no hacerlo y la reconstrucción, que permite mejorar desigualdades previas o mantenerlas, es decir la construcción de estos códigos binarios permite una forma comprensiva de las potencialidades en la forma de enfrentar los riesgos, y las posibilidades que se abren a partir de la ocurrencia de una evento de este tipo.

Elementos a profundizar

Es relevante profundizar en 2 factores en los cuales se seguirá abordando el estudio: a considerar respecto a lo económico; altos índices de pobreza traducido en crisis económicos y altos niveles de pobreza y respecto a la gobernabilidad del país, en consideración a procesos de guerras

civiles, conflictos armados y altos niveles de corrupción, no presentan una relación directa con formas de reconstrucción de menor participación de los sujetos, como también respecto visiones que incorporen formas más holísticas en la reconstrucción, incorporando tanto los aspectos físicos, productivos y de bienestar subjetivo, sino que también la posibilidad de mejorar espacios previos de desigualdades

Bibliografía

- Brain, I, Mora, P (editoras) 2012. Emergencia y reconstrucción: el antes y después del terremoto y tsunami del 27F en Chile. Aprendizajes en materia habitacional, urbana y de seguros. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arnold, M. (2003) Fundamentos del Constructivismo Sociopoético. Cinta de Moebio, 018. Extraído el 10 de mayo de 2012 desde <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/18/index.htm>
- Beck, U. (1998), La sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Paidós.
- Brassard, C (2009). La medición de la ayuda a la gobernanza en países en desarrollo: una aplicación del caso del post-tsunami en Aceh, Indonesia. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Volumen 75, Madrid.
- Caro, A (2013). Reconstrucción psicosocial. Análisis comparativo de la experiencia de Chile. Santiago. Programa cohesión social UE-CHILE.
- Cosgrave, J (2007). Informe de síntesis: Resumen ampliado. Evaluación conjunta de la respuesta internacional al tsunami del océano Índico. Londres: Coalición de Evaluación de Tsunami.
- Cuervo, I. (2001) El modelo de gestión del forec: balance y perspectivas del fondo para la reconstrucción económica y social del eje cafetero, después del terremoto de 1999 en Colombia. Monografía de Magister no publicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Fernández, V (2008). Reconstrucción integral en aceh tras el tsunami (indonesia). Extraído el 17 de mayo de 2012 desde <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp2247.html>
- Fundación Junto al Barrio (2011) Sistematización programa de Reconstrucción Psicosocial. No publicado.
- Luhmann, N. (1992) Sociología del Riesgo, Guadalajara, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara.
- Maskrey, A. (Compilador) 1993. Los Desastres no son Naturales. Panamá, Publicaciones LA RED.
- Pino, Y, (2008), Cuentos mapuches chilenos. Santiago, Copesa.
- Platón. (s,f), Diálogos. Madrid, Medina y Navarro editores.

-Taípe, G (1999), El diluvio en los mitos quechuas contemporáneos. Revista de Investigaciones Folclóricas, Volumen 14. Extraído el 20 de marzo de 2013, desde http://www.naya.org.ar/ifa/publicaciones/rif_index.htm

-Université Catholique de Louvain-Brussels, Belgium, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) Institute of Health and Society (IRSS). Annual Disaster Statistical Review 2011, The numbers and trends. Extraído el 1 de octubre de 2012, desde http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2011.pdf