



UNIVERSIDAD
--- DE ---
VALPARAÍSO
CHILE
FACULTAD DE DERECHO Y CS. SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL



*“Gestión Municipal de las Emergencias
Vinculadas a Sismos destructores:
El caso de Viña del Mar”.*

**Seminario de Título para la obtención del Grado Académico de
Licenciado en Trabajo Social y Título profesional de Asistente
Social**

**Institución Patrocinante:
Ilustre Municipalidad de Viña del Mar,
Departamento de Protección Civil y Emergencia**

**Equipo Seminarista:
Juan César Astudillo Mancilla
Daniel Antonio Ojeda Bautista**

**Profesor Guía:
Juan Saavedra Vásquez**

“Los peligros pueden ser técnicamente minimizados, pero nunca pueden ser excluidos o considerados como irrealizables.

Es así como lo que resulta menos probable puede suceder...”

Fernando Robles

INDICE TEMÁTICO

Resumen	... i
Presentación	
1.-Fundamentación y relevancia	... 1
2.-Formulación del problema	... 3
Capítulo I	
Marco Político Institucional	
1.- La Municipalidad de Viña Del Mar.	... 5
2.- Agencias Gubernamentales De Protección Civil.	... 16
3.-Legislación y normativas Técnicas Vigentes.	... 22
Capítulo II	
Marco de Referencia	
1.- La Sociedad del Riesgo	... 25
2.- La Naturaleza se Visibiliza Sismos Destructores y Tsunamis.	... 29
3.- Emergencia y Protección Civil	... 45
4.- Gestión de la Emergencia: La Noción del Riesgo.	... 52
Capítulo III	
Marco Metodológico	
1.- Propósito y Preguntas de Investigación.	... 61
2.- Fundamentación Epistemológica De la Investigación.	... 62
3.- Objetivos de la Investigación	... 63
4.- Modalidad de la Investigación	... 64
5.- Técnicas de producción de la Información.	... 65
6.- Plan de Análisis	... 68
7.- Administración de la Investigación	... 68

Seminario de Titulo

8.- Criterios de Rigor	... 70
------------------------	--------

Capitulo IV
Análisis de la Información y Resultados
De la Investigación.

1.- Gestión de la Emergencia en relación Al sismo destructor de 1985.	... 77
2.- Gestión del Riesgo-Emergencia: Situación actual.	... 111
3.- Conclusiones.	... 133

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1 Tipología de amenazas	... 56
Cuadro N° 2 Técnicas de investigación Objetivo general 1	... 67
Cuadro N° 3 Técnicas de investigación Objetivo general 2	... 67
Cuadro N° 4 Características de los Entrevistados	... 71
Cuadro N° 5 Criterios de rigor	... 76
Cuadro N° 6 Edificios públicos dañados 1985.	... 82
Cuadro N° 7 Edificios privados sectores Medios altos.	... 83
Cuadro N° 8 Edificios privados medios Ingresos.	... 84
Cuadro N° 9 Vivienda Sectores Populares.	... 85
Cuadros N° 10 Entrega de Agua durante la	... 86

Seminario de Título

Emergencia de 1985	
Cuadro N° 11 Cuadro comparativo albergues 1985	... 105
Cuadro N° 12 Sub. Categorías dimensión Funcionaria 1985.	... 106
Cuadro N° 13 Sub. Categoría dimensión Profesional 1985.	... 108
Cuadro N° 14 Sub. Categoría dimensión Personal 1985.	... 110
Cuadro N° 15 Sub. Categoría dimensión Funcionaria al 2006.	... 128
Cuadro N° 16 Sub. Categoría dimensión Profesional al 2006.	... 129
Cuadro N° 17 Sub. Categoría dimensión Personal al 2006.	... 132

INDICE DE ESQUEMAS

Esquema N° 1 Esquema conceptual	... 24
Esquema N° 2 Lógicas de intervención en Trabajo Social.	... 59
Esquema N° 3 Primera reacción 1985	... 90
Esquema N° 4 Ayuda social de emergencia	... 91
Esquema N° 5 Lógicas de formación de los Albergues 1985	... 98
Esquema N° 6 Primera reacción al 2006.	... 123
Esquema N° 7 La declaración de la emergencia La reacción al 2006.	... 125
Esquema N° 8 Las nuevas implicancias de los Albergues.	... 127

INDICE IMÁGENES

Figura N° 1 Distribución de sectores de viña Mar del Mar.	... 10
Figura N° 2 Organigrama municipal 2006	... 11
Figura N° 3 Imagen 3D la Tierra	... 30
Figura N° 4 Esquema convergencia de placas	... 31
Figura N° 5 Mapa Esquemático placas Tectónicas.	... 32
Figura N° 6 Cinturón de fuego del Pacífico.	... 33
Figura N° 7 Desplazamiento de capas Tectónicas	... 34
Figura N° 8 Imagen tridimensional del Proceso de generación De tsunamis.	... 42

INDICE DE FICHAS

Ficha N° 1 Terremoto 3 de marzo 1985.	... 77
Ficha N° 2 Municipio de Viña del Mar en la actualidad.	... 111

INDICE DE FOTOS

Foto N° 1 Anciano víctima de Terremoto Tarapacá.	... 44
Foto N° 2 Zona Franca y Manifestación sísmica	... 44
Tabla Gantt	... 70

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

ANTECEDENTES GENERALES

“La magnitud de los daños y pérdidas humanas y materiales asociadas con el impacto del Huracán Mitch en América Central, y con los terremotos en El Salvador en 2001, tuvo como consecuencia una reflexión seria, y un álgido debate sobre los factores ajenos a los eventos físicos en sí, que podrían ayudar en explicar los niveles de destrucción y el desquiciamiento sufrido en la economía y sociedad. Pocos analistas se amarran hoy en día a la idea de que es la magnitud, intensidad o duración de los eventos físicos, lo que permite explicar por sí solo el nivel de daño sufrido. Más bien, la tendencia dominante ha sido la de encontrar una explicación en el conjunto de las condiciones económicos, sociales y ambientales existentes, en el momento del impacto”.

Allan Lavel, 2004

1. FUNDAMENTACIÓN Y RELEVANCIA

A.- En relación al área de estudio

La temática de la Protección Civil no ha sido abordada con amplitud y profundidad en Chile, sin embargo y frente a la manifestación de eventos sísmicos destructores en diversas regiones del País a lo largo de la historia y siendo las comunidades las mayormente afectadas, se transforma entonces en una problemática de tipo social, donde la participación del Trabajo Social es evidentemente importante.

Que el origen de la problemática sea la manifestación natural de un sismo destructor, conlleva a otra afirmación en torno a las implicancias de una emergencia, es así como frente a un terremoto, todos y sin discriminación son afectados por sus manifestaciones, trascendiendo las categorías y clases sociales.

Al ser entonces un problema de connotación social se transforma en un objeto de estudio que permite investigar sobre los aspectos Psicosociales de los cuales no existe evidencia en la actualidad y cuyos antecedentes están presentes en un

Seminario de Título

grupo importante de profesionales y funcionarios que participaron de la emergencia sísmica de 1985.

B.- En relación al Municipio

El municipio de Viña del Mar, representa para la investigación el espacio físico y social, desde donde se extraerán todas las evidencias que existen del último sismo destructor que se manifestó en la comuna, como lugar de estudio además toma real importancia el conocer su actual funcionamiento y los antecedentes que existan en materia de relatos, historias de vida y documentos que entreguen una perspectiva más amplia y neutral a la investigación.

Es importante mencionar que el Municipio no cuenta con los recursos que permitan realizar una investigación de esta temática, de esta forma el aporte que realiza el Trabajo Social a la sistematización de una experiencia que implicó la movilización de importantes recursos humanos, físicos y organizacionales, que en su conjunto dieron respuesta a una problemática comunal originada por la manifestación de un sismo destructor, se transforma en uno de los principales activos de este trabajo.

C.- En relación a la formación del Trabajo Social

A partir de la presente investigación es posible declarar que uno de los principales aportes que realiza este estudio al ámbito de formación profesional, radica en la oportunidad de conocer, describir, interpretar y sistematizar la experiencia del sismo destructor de 1985 desde la perspectiva del trabajo social, lo que nos demuestra la relevancia de la intervención de esta profesión una vez consumada la situación, con miras a mitigar los efectos en la vida de las personas, sus bienes y el medio en el que residen. A ello se suma la oportunidad de abrir un nuevo espacio de ejercicio profesional, en el ámbito de la planificación de las operaciones ante un evento natural de esta envergadura, especialmente en lo referido al levantamiento y organización de los albergues para aquellas personas que resultan damnificadas producto de la emergencia, debiendo utilizar para ello todas las competencias, con que para esto cuenta el trabajador social, del mismo modo se puede dilucidar como una instancia en la que se potencia un espacio y

Seminario de Título

ámbito de inserción laboral que en la actualidad requiere de la participación y de los aportes propios del Trabajo Social.

1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El problema a investigar es la **gestión social y técnica del municipio frente a la emergencia producida ante el evento de un sismo destructor.**

En efecto, tanto la legislación municipal como la tradición en materia de atención a situaciones de catástrofes que afectan a grupos humanos, indica que el primer punto de vinculación entre las personas afectadas y las posibilidades de ayuda se encuentran en el municipio. En Chile hay más de 386 municipios de los más diversos tamaños y grados de complejidad, sin embargo al momento de producirse una emergencia, existe una construcción en el imaginario social que indica que es la Municipalidad quien debe acoger - y en algunos casos solucionar- las demandas producidas por los daños en las viviendas, espacios comunitarios, actividades productivas, atención de niños y niñas, entre otros. Frente a una situación de emergencia colectiva que puede llegar a afectar a vastos sectores de la población, el municipio hace enormes esfuerzos por intentar contener en primer término las necesidades más urgentes de la población afectada. Sin embargo una lectura más crítica a este proceso, indica que los municipios no cuentan con capacidades suficientemente desarrolladas para abordar, no sólo la primera atención de choque frente a una situación de emergencia, sino más bien anticipar escenarios posibles que pueden llegar a abordar los equipos municipales frente a estas contingencias.

En las situaciones de emergencia más complejas, asociadas a la ocurrencia de sismos destructores que afectan a núcleos poblados de importancia, los municipios se ven altamente tensionados, por una situación de necesidad desbordante, la escasez de recursos propia de las administración municipal en general y los problemas asociados la destrucción generada por terremotos y tsunamis.

Los mecanismos de acción frente a una emergencia sísmica, están suficientemente desarrollados en instrumentos técnicos más que en unidades dedicadas al tema de la protección civil tanto a nivel local como nacional. Lo que

Seminario de Título

ha sido tratado insuficientemente **son los procesos sociales que sustentan las elecciones y operaciones de estos equipos de intervención en la emergencia.**

Esta situación es también visible en la ciudad de Viña del Mar. La ciudad cuenta con ciento treinta y dos años de existencia y al menos cuatro sismos que pueden ser considerados en la categoría de destructores¹. Además ha sufrido innumerables daños producto de emergencias naturales en temporada invernal, situaciones todas que han generado un cuerpo de conocimientos prácticos y operativos frente a la administración de los recursos municipales ante estas contingencias.

Es también relevante indicar la importancia que tiene el trabajo social municipal en las tareas de coordinación y atención de la emergencia. Son los Trabajadores Sociales los profesionales que toman decisiones inmediatas luego de ocurrida la situación de emergencia, participando en la administración de la gestión de las ayudas sociales, materiales y humanitarias que son entregadas con ocasión de estas contingencias.

Siendo que el trabajo social participa en equipos multidisciplinarios de atención de la emergencia, el objeto de estudio está dirigido a **comprender las prácticas y lógicas de acción de la municipalidad de Viña del Mar, vinculadas a la gestión de la emergencia frente a sismos destructores.**

Para este efecto el equipo seminarista ha propuesto realizar una investigación cualitativa que permita aproximarse con profundidad al fenómeno de la gestión de la emergencia, por parte de la municipalidad de Viña del Mar, con lo que se espera aportar en el proceso de aprendizaje organizacional requerido para enfrentar estas situaciones altamente demandantes para la organización municipal, pero que genera grados de sufrimiento humano en las más diversas e inexploradas dimensiones.

¹ Terremotos ocurridos en los años 1906, 1965, 1971 y 1985. Se entenderá por movimiento sísmico destructor aquel que supera o iguala el grado V I en la escala de Mercalli.

CAPITULO I

MARCO POLÍTICO INSTITUCIONAL

MARCO POLÍTICO INSTITUCIONAL

1. LA MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

1.1. Antecedentes Histórico-Políticos

La Comuna de Viña del Mar fue fundada por decreto el 29 de diciembre de 1874, por don Francisco Echaurren, Intendente de Valparaíso. Fue nombrada comuna mediante decreto, el 31 de mayo 1878, por el Presidente de la República don Aníbal Pinto.

“Tan veloz fue el interés y desarrollo de Viña del Mar, que el 22 de febrero de 1878, los vecinos, aprovechando que el Presidente de la República don Aníbal Pinto y su ministro del Interior don Vicente Reyes se encontraban en Valparaíso, elevaron a la Intendencia una solicitud pidiendo la creación de una municipalidad y autonomía comunal para Viña del Mar...(..)...

Acogida favorablemente la petición, el supremo gobierno dicta el 31 de mayo de 1878 el *Decreto de la Creación de la Municipalidad (Comuna) de Viña del Mar* en el territorio de la Subdelegación N° 23 del Departamento de Valparaíso.

Ahora bien, la instalación de la nueva municipalidad tiene lugar el día 4 de mayo de 1879 y sus miembros se reunieron en el Gran Hotel, acordándose, entre otras cosas, fijar el día 7 del mismo mes para hacer la designación de alcalde y regidores conforme a una orden de precedencia. Las reuniones iniciales se efectuarían en lo sucesivo en la casa habitación del subdelegado, que por entonces era don José Francisco Vergara”

Fuente: Archivo Histórico Municipal²

La historia del Municipio viñamarino está vinculada a los momentos de desarrollo de la ciudad. Luis Vildósola (2004) indica que en la historia de la ciudad es posible distinguir tres ciclos:

² Ver: http://www.munivina.cl/archivo_historico/index.htm. Capturado en Septiembre de 2006.

Seminario de Título

- a) **1870-1930**, caracterizado por la estructuración fragmentaria de la ciudad de Viña del Mar, en donde las áreas residenciales y productivas se establecen con relativa distancia física. Así los sectores productivos e industriales se ubican en los arenales de la ciudad y los sectores residenciales que llegaron a desarrollar el balneario, se ubican en torno a la actual calle Álvarez y la estación de trenes, estos últimos, con un fuerte incremento tras los efectos del terremoto de 1906. La acción del municipio es más bien residual en esta etapa, situación que comienza a revertirse en la década de 1920, con el desarrollo del proyecto-ciudad orientada al turismo y la recreación. En esta época se construyen obras viales, el Hotel Moderno y el Casino Municipal de Viña del Mar.
- b) **1940-1970**, que contempla a Viña del Mar como un *polo productivo*, impulsado desde el nivel central que potenció el desarrollo industrial en diversos puntos del país. Esto motivó una fuerte migración hacia la ciudad, cuya población que creció cerca de un 80% en menos de 20 años³. El desarrollo industrial de la ciudad constituyó “un gran foco de atracción para los desplazados de todas partes del país”, lo que genera crecientes presiones a la forma de planificación urbana y a la configuración del imaginario de ciudad elaborado por los sectores más pudientes. Coincide esta etapa con el fortalecimiento del municipio y su redefinición político administrativa, en el marco de la ley de municipalidades de 1934. La figura del Alcalde y los distintos regidores constituyen entes reconocibles, pero que carecen de la operatividad técnica necesaria para abordar los graves problemas urbanos que se gestan en los barrios ubicados en los márgenes de la ciudad.
- c) **1975-2004**, una época caracterizada por Vildósola, como de aumento de la riqueza local y simultáneamente por el aumento de la exclusión social. El proceso de traspaso de la educación y la salud primaria al municipio al comenzar los años 80, la crisis económica de 1982, los desastres naturales- con especial énfasis en el terremoto de 1985- y la situación política imperante, fragilizaron las posibilidades de acción del municipio. La recuperación democrática aporta un marco de mayor participación política y mejor distribución del poder entre los órganos representativos de la corporación

³ Vildósola indica que la población creció de aproximadamente 50.000 habitantes en 1930 a 91.908 habitantes en 1950.

Seminario de Título

alcalde y concejo municipal, son electos por votación popular. La ciudad hace patente su rol de ciudad turística a nivel nacional e internacional, los servicios que presta a los miles de usuarios que a diario interactúan en ella es innegable, sin embargo para un segmento importante de la población no es suficiente, y ha visto postergadas sus expectativas de acceso a una mejor calidad de vida, por una serie de factores que determinan esta condición, por ello se hace necesario poder abordar los crecientes problemas urbanos vinculados a la adopción de un patrón unívoco de ciudad turística y de servicios, a lo que se suma la situación social y humanitaria de los asentamientos humanos precarios, que coexisten con todos los rostros que esta comuna ofrece y que en su conjunto la constituyen como ciudad.

La historia de Viña del Mar permite contextualizar el quehacer de esta municipalidad, otorgándole un carácter distintivo frente a otros procesos históricos no sólo en la Región de Valparaíso, sino que en todo el país, distinguiéndola por su simultánea condición de comuna y ciudad por sí sola.

1.2. Organización y estructura organizacional

1.2.1. Respecto a su constitución legal

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 define a los municipios como “corporaciones autónomas, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargados de la administración o agrupación de Comunas que determina la Ley, destinada a satisfacer necesidades de la Comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico-social y cultural de la Comuna”⁴. El modelo adoptado por la legislación Chilena se caracteriza por la dualidad de órganos, conformados por el alcalde o alcaldesa y un cuerpo de concejales. En el caso de Viña del Mar, la actual alcaldesa es la Sra. Virginia Reginato Bozo, electa en el año 2004 junto a un cuerpo, que por la cantidad de habitantes es de 10 concejales.

La ley 18.695 establece además el marco normativo de funciones y atribuciones municipales. Se distinguen entre funciones privativas y funciones

⁴ en el inciso 2^{do} del Artículo I

Seminario de Título

compartidas. Son **funciones privativas** aquellas que le corresponden exclusivamente a las municipalidades:

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes y sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.
- Planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal de acuerdo a las normas legales vigentes.
- Elaborar y/o modificar el Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- Velar por el aseo y ornato de la Comuna.
- Promoción del Derecho Comunitario.

Son **Funciones compartidas** aquellas en las que conlleva con otros órganos y servicios su responsabilidad y ejecución.

- La educación y la cultura.
- La salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica.
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El turismo, el deporte y la recreación.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructura.
- El transporte y tránsito público.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe.
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación.
- La promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local

1.2.2. Organización territorial

El Municipio de Viña del Mar a partir de Octubre de 1999 dividió el territorio comunal en doce sectores y a su vez ciento cincuenta y ocho unidades vecinales, considerando la homogeneidad física, características socioeconómicas y constitución histórica y cultural del territorio. Cada territorio conserva elementos de identidad e historia local diferenciadores: así, por ejemplo, los sectores residenciales más tradicionales (Plan, Recreo, Reñaca Bajo) co-habitan con

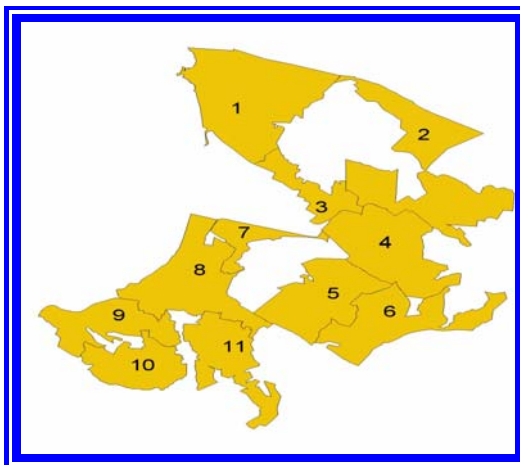
sectores de alta raigambre popular, entre los cuales destacan barrios que se originan en los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XX (Achupallas, Reñaca Alto, Forestal, Santa Inés, etc.).

Los sectores son los siguientes:

- 1.- Reñaca Bajo
- 2.- Reñaca Alto-Glorias Navales
- 3.- Gómez Carreño
- 4.- Achupallas-Santa Julia
- 5.- Miraflores
- 6.- Viña Oriente
- 7.- Santa Inés
- 8.- Plan de Viña
- 9.- Recreo
- 10.- Agua Santa-Nueva Aurora
- 11.- Forestal
- 12.- Chorrillos (no aparece en la gráfica, pero está contigua al Sector de Forestal, entre el 11 el 5 y el 6)

Fig. 1.

Distribución de sectores de Viña del Mar



Esta forma de distribuir el espacio territorial permite agilizar la gestión del municipio, especialmente en la evaluación de proyectos de inversión.

1.2.3. Organización interna de la Municipalidad de Viña del Mar.⁵

La Municipalidad de Viña del Mar cuenta con diez direcciones asesoras de la gestión alcaldía, siete áreas operativas y treinta y dos departamentos que dependen de éstas. Las áreas operativas son Secretaria de Planificación, Comunicaciones, Administración y finanzas, Obras, Operaciones y Servicios, Desarrollo Comunitario y Desarrollo Turístico. El organigrama del Municipio permite delimitar las distintas áreas y reparticiones:

⁵ www.munivina.cl, información extraída el 14 de abril de 2006

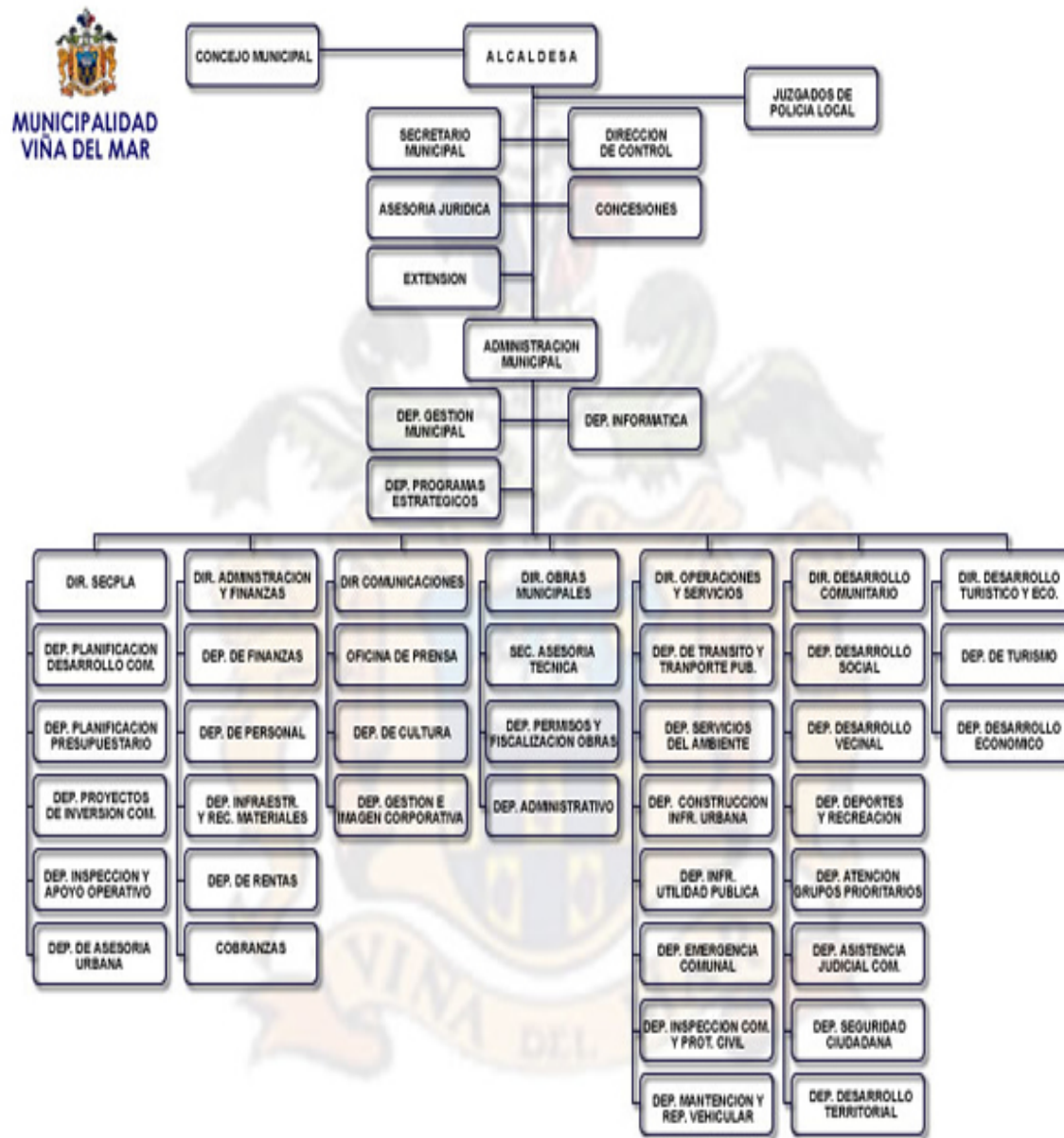


Fig. 2

1.3 Departamento de Protección Civil y Emergencia, dependiente de la Dirección de Operaciones y Servicios.

Corresponde a la unidad municipal encargada de los temas de protección civil y emergencia comunal, y es **el componente en donde se inserta esta investigación.**

Este departamento depende de la Dirección de Operaciones y Servicios. Además y en una iniciativa desde de la Dirección de Desarrollo Comunitario, a través de su Departamento Social se ha elaborado un plan, cuyo origen se encuentra en las emergencias invernales que ha enfrentado la comuna.

1.3.1. Misión y Visión

A. Visión: Una comuna⁶ que pueda enfrentar de mejor forma los riesgos naturales, tecnológicos, antrópicos, organizativo social y medioambientales, potenciando las políticas de Turismo Seguro, las de un “ordenamiento y urbanización” acorde con la formación de nuevas urbes, proyectando a la comuna, como una de las más seguras del país.

Una comunidad más solidaria, segura, con cultura de prevención, que proyecte a futuro una ciudad moderna de primer nivel.

B. Misión: Invitar a los ciudadano(a)s a desarrollar su quehacer con seguridad en todos los espacios del quehacer. Conllevando a aminorar emergencias en nuestra comuna. Fomentar en nuestras nuevas generaciones la “Cultura de la Prevención”, asegurando así una sociedad más relacionada con la protección.

1.3.2. Objetivo General y funciones

El Objetivo general de la unidad es “Administrar los Recursos Técnicos y Humanos durante los períodos de emergencia, como también los relacionados con el manejo de las emergencias, en sus etapas previas, durante y posterior, además de capacitación y prevención permanente”.

Las tareas que asume este Departamento son, entre otras:

- 1) Asesorar al Alcalde (sa) y autoridades comunales.
- 2) Asesorar al Comité de protección civil, como Secretario y Director Ejecutivo.
- 3) Administrar los recursos y comunicaciones radiales del Municipio.
- 4) Administrar el Comité de Emergencia Comunal.
- 5) Administrar a puestos de mando conjunto durante emergencias.
- 6) Colaborar con las Instituciones de Protección Civil y coordinar su acción.

⁶ Documento elaborado por el Departamento de Protección Civil y Emergencia de I. Municipalidad de Viña del Mar. (Revisado en Abril de 2006)

- 7) Coordinar el despliegue y utilización de recursos comunales y municipales en el enfrentamiento de una emergencia.
- 8) Colaborar asesorando técnicamente a las demás reparticiones municipales en temas tales como:
 - a) Planes de Contingencia
 - b) Comités Paritarios
 - c) Materias de Prevención de Riesgos

1.4. Plan de Atención Social de Emergencia, dependiente del Departamento Social de la Dirección de Desarrollo Comunitario

A. Origen: El Plan reconoce que el perfil de la población que se ve afectada por situaciones de emergencia, mayoritariamente coincide con aquella que es atendida por el Área Operaciones y Servicios y especialmente por Desarrollo Social cuyos sujetos de atención son principalmente personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y que viven en precarias condiciones de habitabilidad, con construcciones ligeras e improvisadas en asentamientos humanos precarios. Por tanto, busca establecer como marco de acción, el mejoramiento permanente de la gestión de procesos cada vez más expeditos para la atención de la comunidad, constituyéndose en un desafío permanente para la Unidad de Servicio Social y del Departamento de Desarrollo Social.

B. Objetivo: Establecer un procedimiento de atención social de emergencia conocido y compartido por las unidades municipales involucradas con la atención de la comunidad, que permita hacer frente en forma conjunta, oportuna y eficaz a la emergencia, en el que además, se establezca con claridad una línea de acción en prevención, con elementos de información y de mejoramiento habitacional, fundamentales si se espera evitar situaciones críticas para las familias de Viña del Mar.

C. Concepto de “emergencia” y “sujeto de atención”: A partir de lo anterior, se ha definido:

- Se consideran afectadas por una emergencia aquellas personas o familias cuya situación de crisis esta relacionada directamente con el acontecimiento o fenómeno causal, sea natural o derivado de la acción humana.
- En el caso de la emergencia invernal se entiende en esta situación aquella familia que ha sufrido un daño considerable en su vivienda que dificulta la normal ocupación por parte de sus moradores, y cuya resolución es posible abordar con los recursos disponibles en el Departamento de Desarrollo Social.
- En esta definición es posible establecer algunas categorías o grados de emergencia, según gravedad, magnitud y recursos comprometidos.

D. Finalidad:

- Este Plan tiene por finalidad aunar criterios, establecer procedimientos administrativos y difundir información relevante para la comunidad, en materias relacionadas, tanto con la prevención, como con la atención de las situaciones de emergencia.
- Con ello, se espera abordar el tema de la emergencia comunal, a partir del ámbito específico del Departamento Social, desde cada una de las unidades involucradas, en las estrategias comunales y regionales de emergencia.

E. Revisión de su gestión en los últimos años. En el periodo invernal del año 2000, se recepcionó un total de 3.521 denuncias por emergencia en un período de 10 días, ello significó un gasto de \$110.000.000 en ayudas sociales de emergencia y para el municipio en su conjunto de una inversión aproximada de \$220.000.000.

Dichos recursos fueron destinados a:

- ⇒ Recursos Materiales
- ⇒ Recursos Técnicos
- ⇒ Alimentos
- ⇒ Ropa
- ⇒ Colchones
- ⇒ Viviendas de Emergencia

F. Puntos Críticos:

- Dificultades para establecer prioridades para las evaluaciones en terreno
- Utilización inescrupulosa de la emergencia, (Venta de materiales).
- Duplicidad de denuncias
- Ayudas reiteradas anualmente
- Escasa conciencia sobre el problema real y su prevención
- Demora en el Proceso
- Temas recogidos como denuncia por DIDECO, en los que no se tienen competencias ni recursos para resolver (muros, derrumbes de terreno, colapso de calles, entre otras)

G. Elementos de análisis

- Sistematizar la experiencia recogida en la atención de situaciones de emergencia en la atención de situaciones de emergencia durante años anteriores y la revisión permanente del plan existente.
- Visión Integral de la Emergencia, Prevención y Atención.
- Emergencia como temática transversal en la DIDECO.

- Concepto de Emergencia.
- Sujeto de atención social en una emergencia invernal.
- Términos en los que se producirá la vinculación entre la Dirección de Operaciones y Servicios, a través de su Departamento de Emergencia.
- Logística, Comunicaciones, Seguridad, Turnos de Trabajo.
- Demanda desde asentamientos Humanos Precarios, perfil de la población afectada.

2. AGENCIAS GUBERNAMENTALES DE PROTECCIÓN CIVIL

2.1. A nivel Nacional

2.1.1. Ministerio del Interior

El Gobierno de Chile se divide en distintas reparticiones, las que cumplen con funciones específicas, bajo el mando de la Presidencia de la República y asesorándole en materias de su competencia. Encabezando el gabinete ministerial se encuentra la cartera de Interior cuyas funciones son las siguientes:

- Proponer al Presidente(a) de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social.
- Aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten.
- Coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana.
- Promover e impulsar políticas de desarrollo regional, provincial y local, evaluando su ejecución.
- Fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa.

Seminario de Título

- Proponer al Presidente(a) de la República las políticas de migración, y asumir la representación judicial del Gobierno en todos los casos que le señalan las leyes y, en general, cumplir y ejercer las atribuciones que le encomiende la Presidencia de la República o la ley.
- Revisar y substanciar sumarios administrativos e investigaciones sumarias. Redactar y patrocinar renunciaciones, querrelas y requerimientos que el Ministerio presente ante los tribunales de justicia por infracciones a las leyes de seguridad interior del Estado, control de armas, antiterrorista y a otras disposiciones legales.
- Entregar a la ciudadanía los resultados preliminares de los eventos de elección popular que se efectúen en el país, por disposición de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

Bajo la línea de mando de esta repartición se encuentran dos subsecretarías:

- ◆ La Sub-Secretaría de Interior.
- ◆ La Sub-Secretaría de Desarrollo Regional.

Otro de los organismos dependientes y relacionados con este Ministerio es la Oficina Nacional de Emergencia ONEMI.

2.2. ONEMI

2.2.1. Misión y Objetivos Institucionales

La ONEMI tiene por misión asesorar, guiar, coordinar, evaluar y controlar el ejercicio eficiente y eficaz de la gestión permanente del Estado de Chile en la planificación y coordinación de los recursos públicos y privados destinados a la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural o provocados por la acción humana, proporcionando a los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Municipios y organismos de Protección Civil de los niveles Nacional, Regional, Provincial y Comunal, modelos de gestión permanente y participativos para la administración de riesgos.

2.2.2. Visión Estratégica

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía, incorporando un mejor control y/o manejo de riesgos en las planificaciones para el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional, provincial y comunal, fundamentalmente en este último, por constituir el contexto inmediato de la comunidad y por ello, el más adecuado para el perfeccionamiento de las medidas de seguridad y protección de las personas, de sus bienes y el medio ambiente.

La acción de ONEMI se sustenta en el Art. 1º, Capítulo I de la Constitución Política del Estado de Chile que señala: "... es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...", lo que corresponde al ámbito de la Protección Civil, definida mundialmente como "la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante toda situación de riesgo, sea de origen natural o provocado por la acción humana, mediante una ejercitada planificación, que considere como sus principios fundamentales la Ayuda Mutua y el Empleo Escalonado de Recursos".

La responsabilidad de la conducción nacional de la Protección Civil en Chile corresponde al Ministerio del Interior, la que ejerce mediante su servicio especializado: la ONEMI.

2.2. A Nivel Regional

2.2.1. Intendencia

El Gobierno Regional de Valparaíso es un servicio público descentralizado, que goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Es creado por la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional del año 1993. Su misión es ejercer la administración superior de la región teniendo por objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la misma.

Seminario de Título

Orgánicamente, el Gobierno Regional está compuesto por el Intendente, quien constituye el órgano ejecutivo y encabeza los servicios administrativos, y el Consejo Regional, órgano colegiado encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad regional e investido con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

El Consejo Regional está integrado por el Intendente, quien lo preside, y por 28 Consejeros elegidos por los Concejales de las municipalidades que componen la región, los que se constituyen, para estos efectos, en colegios electorales en cada una de las provincias. El Consejo cuenta también con un Secretario Ejecutivo, quien actúa como ministro de fe, y con una secretaría destinada a prestarle asesoría para el desempeño de sus funciones.

El Intendente Regional, es nombrado directamente por la o el Presidente de la República, cuenta por su parte con una estructura que le es adscrita, la que se organiza básicamente en tres divisiones: "Administración y Finanzas", "Análisis y Control de Gestión" y "Desarrollo Regional".

Las Funciones del Gobierno Regional de Valparaíso son:

- *Acciones de planificación*

Elabora políticas, planes y programas de desarrollo de la Región, así como su proyecto de presupuesto, los que se ajustan a la política nacional de desarrollo regional y presupuesto nacional.

- *Acciones de tipo resolutivo*

Resuelve la asignación de recursos destinados a proyectos específicos, vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la asignación territorial de los Programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

Seminario de Título

- *Acciones de tipo normativo*

Dicta, cuando la ley de la materia lo faculta, normas de carácter general para regular asuntos de su competencia. Por otra parte, puede adoptar medidas necesarias para enfrentar o prevenir situaciones de emergencia o de catástrofe.

- *Acciones de tipo técnico*

Asesora a las municipalidades, cuando éstas lo solicitan, especialmente en sus planes y programas de desarrollo.

- *Acciones de coordinación con otros entes públicos y/o privado*

Participa en la ejecución de acciones de desarrollo articulada y coordinadamente con otros actores públicos y privados, de carácter local, regional, nacional e internacional.

2.2.2. OREMI

La Dirección Regional de Protección Civil y Emergencia de la Región de Valparaíso se constituye en el organismo técnico especializado dependiente de la Intendencia regional mediante el cual asume la responsabilidad de la conducción de la protección civil regional, ante la ciudadanía, en la actualidad se conoce como Oficina Regional de Emergencia (OREMI), la dualidad en su denominación se debe al proceso de cambio de paradigma que en la actualidad se presenta. Con ello se ha comenzado a ampliar el espectro conceptual, entre los que se incluye, por ejemplo: protección civil, administrar la emergencia, administrar el riesgo y a la prevención como elemento central.

Esta repartición regional tiene por misión asesorar, guiar, coordinar, evaluar y controlar el ejercicio eficiente y eficaz de la gestión permanente del Estado en la planificación y coordinación de los recursos públicos y privados destinados a la prevención y atención de emergencia y desastres de origen natural o provocados por la acción humana, proporcionando modelos de gestión permanente y participativos para la administración de riesgos, tanto a Gobernaciones

Seminario de Título

Provinciales, Municipios como organismos de la red de protección civil regional, ahora bien, para la consecución del objetivo se pueden enunciar las siguientes funciones:

- Asesorar al Intendente, Gobernador o Alcalde, según corresponda y a los miembros del Comité respectivo de protección civil en materias de planificación, organización, coordinación y control de actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación para situaciones de emergencia y desastres.
- Mantener una coordinación técnica permanente con la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.
- Promover y Organizar permanentemente actividades de integración para la adecuada sociabilización, entre los organismos e instituciones integrantes del sistema de protección y la comunidad, de las visiones, estrategias y acciones de previsión.
- Promover y ejecutar con los integrantes del sistema de protección civil y en la Comunidad, acciones de extensión, educación y capacitación permanente en prevención y preparación.
- Coordinar el desarrollo de un proceso de actualización permanente de procesos de micro zonificación de riesgos y de recursos a nivel comunal, con la activa participación del ámbito técnico-científico, de organismos públicos y privados especializados, como también de la comunidad organizada.
- Propiciar la asignación de la debida prioridad a todas aquellas iniciativas e inversiones sectoriales públicas o privadas, de carácter preventivo o mitigador destinadas a evitar o minimizar daños provocados por los eventos destructivos.

Seminario de Título

- Mantener permanentemente operativas las instalaciones y servicios anexos de apoyo a las actividades a desarrollarse en el Centro de Operaciones de Emergencia (C.O.E)
- Ante la ocurrencia de un evento destructivo, coordinar la centralización y administración de la información de emergencia, para apoyar la toma de decisiones e información pública y comunicación rápida y oportuna de la situación a sus respectivas autoridades y a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, de acuerdo a los procedimientos establecidos.

3 LEGISLACIÓN Y NORMAS TÉCNICAS VIGENTES

El terremoto de 1965 en la zona central de Chile, de IX grados de intensidad de la Escala de **Mercalli**, marcó el inicio de lo que sería la Oficina Nacional de Emergencia, núcleo de trabajo constituido en el Ministerio del Interior para coordinar las acciones destinadas a restablecer la normalidad alterada por el fuerte sismo. Cumplida su primera tarea, la oficina continuó en actividad. Debía abocarse a programas y planes de protección civil, lo que fue cimentando las bases para asumir nuevos desafíos. En 1970, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, junto con aprobar el primer Plan Nacional de Emergencia, determinaron que el Ministerio del Interior gestionara la conformación de este Servicio. El 22 de marzo de 1974, mediante el Decreto Ley N° 369, obtuvo vida legal la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior - ONEMI - organismo técnico del Estado a cargo de la Protección Civil chilena.

El Plan Nacional de Protección Civil Decreto N° 156, del 12 de marzo de 2002, dictado durante la administración del Presidente Ricardo Lagos Escobar, contiene las directrices que en la actualidad se deben seguir ante la eventualidad de una situación que afecte el normal funcionamiento de las actividades humanas, ejemplo de ello: una emergencia, ya sea por causas antrópicas o por acción de la naturaleza.

Además se ha ingresado al parlamento el proyecto de Ley de Protección Civil. Iniciativa que busca entregar un cuerpo legal que sustente una materia que no se encuentra lo suficientemente socializada a nivel país, temática que posee

Seminario de Título

una serie de implicancias que van mucho más allá de la identificación que en la actualidad se le ha asignado y que requiere ser incorporada a la cotidianidad de todos los habitantes. Además, el espíritu que el Gobierno le ha impreso a este proyecto, busca instalar un elemento fundamental, que consiste en dotar de más y mejores herramientas para enfrentar un evento a los distintos estamentos: autoridad política, coordinación técnica, y comunidad en general. Especialmente a este último, pues se busca instalar en las personas, que conforman la comunidad las responsabilidades que estas deben asumir. Para ello se debe reeducar a la comunidad, respecto de los procedimientos previos a un evento de emergencia, donde todos deben cumplir con ciertas tareas que en definitiva genera una nueva instancia en donde emerge la pro acción y en donde son las mismas personas son las que se protegen y autoprotegen, de esta forma se permite a los organismos especializados pasar de administrar la emergencia a administrar el riesgo, y hace también participes a las personas de administrar sus propios riesgos. Para ello se deben incluir dentro de la discusión elementos que permitan instar a la participación de la comunidad, generar instancias para su educación y reeducación, impartiendo de esta forma los conocimientos que permitirán enfrentar en mejor pie cualquier evento que amenace el normal desarrollo de las actividades humanas.

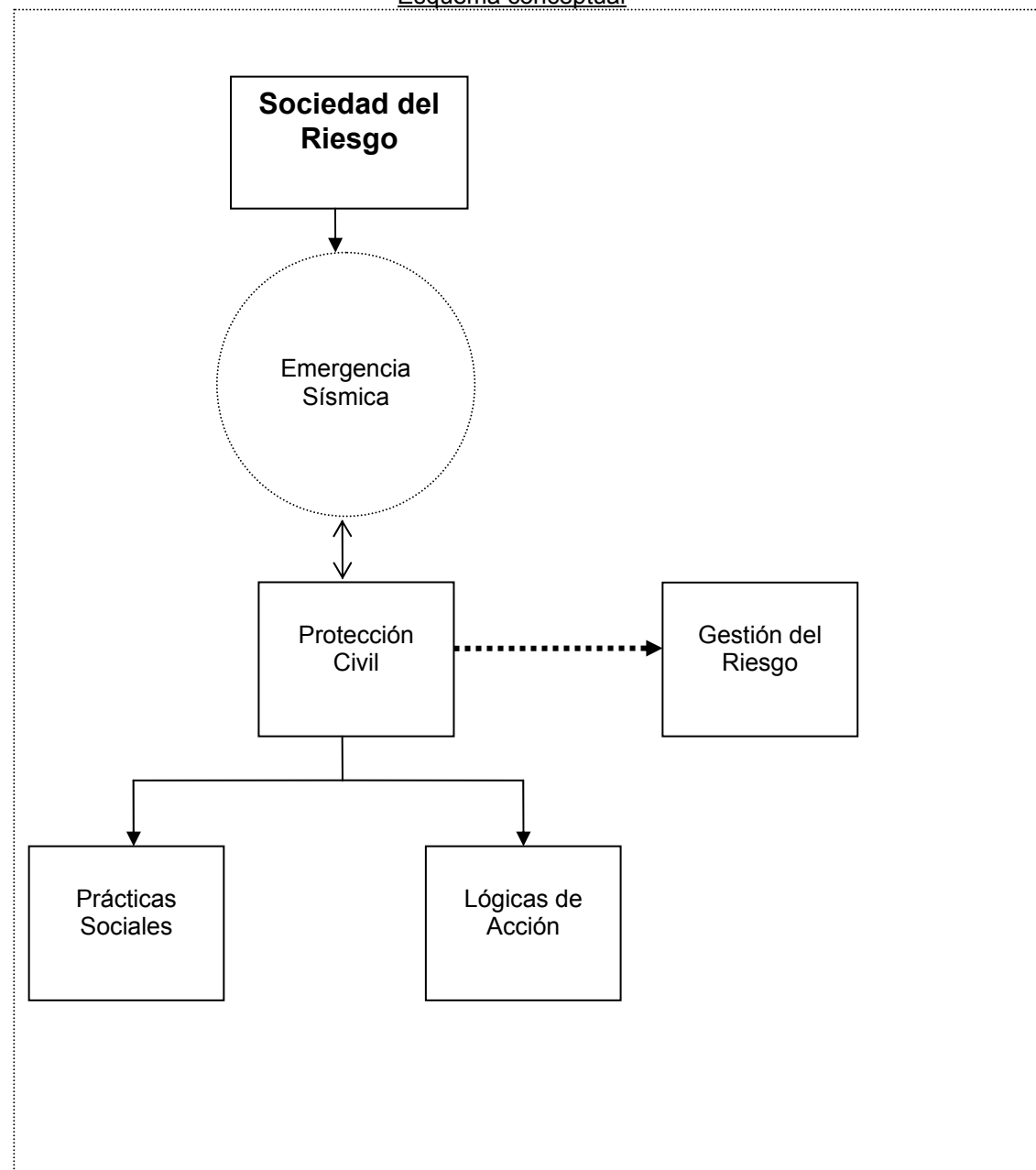
CAPITULO II

MARCO DE REFERENCIA

MARCO DE REFERENCIA

Los conceptos fundamentales en los que se sostiene esta investigación son **sociedad del riesgo, emergencia sísmica, protección civil, gestión del riesgo, prácticas sociales y lógicas de acción técnica**. El siguiente esquema indica la forma en como serán abordados estos conceptos:

Esquema 1
Esquema conceptual



1. LA SOCIEDAD DEL RIESGO.

El recientemente popularizado concepto de "sociedad del riesgo" (Beck) viene a sintetizar una doble y complementaria característica de la sociedad contemporánea.

Por una parte, la posibilidad, mayor cada día, de que se produzcan daños que afecten a una buena parte de la Humanidad. Se trata de daños que, bien como catástrofes repentinas (por ejemplo, el accidente de Chernóbil o las nuevas formas de terrorismo) o bien como catástrofes larvadas (la destrucción de la capa de ozono, pero también la hambruna, las epidemias y la guerra), están asociadas a la universalización de la tecnología, pero también de la economía, la cultura y la información, así como a sus consecuencias por la abolición de barreras nacionales, de clase social o generacionales

J. Cubert, Analista del Instituto de
Gobernabilidad de Cataluña

1.1. Sociedad y naturaleza.

Se ha denominado *sociedad del riesgo* a un cuerpo teórico que busca explicar la transformación de la sociedad industrial en función de los riesgos que ella misma se ha encargado de elaborar. Se trata de un enfoque que aborda los peligros de la sobre explotación de los recursos naturales, la contaminación ambiental, los quiebres sociales contemporáneos y los peligros del capitalismo post industrial. Constituye además un enfoque crítico a las lecturas post industriales de clase social, conflicto y modernidad. Su principal exponente es el sociólogo alemán Ulrich Beck.

En este enfoque hay una mención especial a la vinculación entre la humanidad y la naturaleza que permite relevar los riesgos no asumidos de vivir en zonas en las que se producen manifestaciones geológicas y climáticas que pueden llegar a generar enormes perjuicios a la vida social, económica y política de los colectivos localizados en dichos lugares.

U. Beck (1986) señala que en la modernidad avanzada, la producción social de *riquezas* va acompañada sistemáticamente por la producción de *riesgos*. Por tanto, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición

Seminario de Título

y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica. Así pues, ya no se trata del aprovechamiento de la naturaleza, del desprendimiento del ser humano respecto de las obligaciones tradicionales, sino que se trata también de problemas que son consecuencia del mismo desarrollo técnico-económico. En los estados de Bienestar desarrollados y ricos de occidente suceden dos cosas: por una parte, la lucha por el pan de cada día, pierde (en comparación con el abastecimiento material hasta la primera mitad del siglo XX y con el tercer mundo, amenazado por el hambre) la urgencia de un problema cardinal que deja toda en la sombra. En lugar del hambre aparecen para muchos seres humanos los *problemas* de la obesidad (en relación al problema de la nueva pobreza).

Según Beck (1986) *las situaciones de riesgo no son situaciones de clases*, puesto que con la generalización de los riesgos de la modernización, se pone en marcha una dinámica social que ya no se puede comprender con las categorías de clase. La *propiedad implica no propiedad* y, por tanto, una relación social de tensión y de conflicto en la que se pueden formar y afinar duraderamente identidades sociales recíprocas (“los de arriba, los de abajo”⁷). **El panorama es completamente diferente en las situaciones de peligro.** Quien está afectado por peligros *lo pasa mal*, pero no le quita nada al otro, a quién no está afectado. Estar afectado por el riesgo no polariza como poseer y no poseer, en analogía a la “clase” de los afectados no se contrapone a la “clase” de los no afectados. Pero en estas situaciones la sustitución de la *sociedad de la miseria* por la *nueva sociedad del miedo* (Beck, 1986)

Con la destrucción industrial de las bases ecológicas y naturales de la vida se pone en marcha una dinámica social y política del desarrollo que históricamente no tiene precedentes y que hasta ahora no ha sido comprendida, lo que nos obliga a pensar la relación entre naturaleza y sociedad (Beck, 1986). En pocas palabras, la reflexión apunta a terminar con la contraposición entre la *naturaleza* y la *sociedad*, es decir la naturaleza, ya no puede ser pensada sin la sociedad y *la sociedad ya no puede ser pensada sin la naturaleza*.

⁷ Beck, u. op. cit

Seminario de Título

Beck señala que las teorías sociales durante el siglo XIX pensaron la naturaleza esencialmente como algo, dado, destinado a ser dominada por la acción humana. Desde esta perspectiva, las disciplinas del conocimiento y la acción arquitectónica, a través de la historia de la humanidad, han conformado una sociedad que en su construcción **ha buscado someter y desafiar con fuerza la expresión de la naturaleza**. No es novedad, ni mucho menos asombroso, el percatarse de la construcción de prominentes edificios en zonas vulnerables y riesgosas para el desarrollo de la vida humana, ni mucho menos evidente la construcción de restringidos espacios físicos, destinados potencialmente a solucionar problemas habitacionales de los sectores socialmente más deprivados económicamente, no visualizando los riesgos y vulnerabilidades que se anidan en tan restringido espacio físico, destinado para la habitabilidad.

Beck reflexiona sobre la enorme complejidad social derivada del precario equilibrio entre *progreso humano y equilibrio natural*, sobre todo si la historia humana implícitamente conlleva la **total invisibilización de la naturaleza** en los procesos de desarrollo productivo, en la construcción de ciudades y la configuración de la identidad colectiva.

1.2. La modernidad “Irresponsable”: la comunicación de la “Irresponsabilidad organizada” en sociedades de riesgo.

Las amenazas producidas por el progreso y la modernidad, remueven los fundamentos de las instituciones; la familia, el estado, las clases sociales, las burocracias, el derecho, la ciencia,⁸ etc. Al momento de enfrentar catástrofes naturales o antrópicas como dice Beck (1986), no existen diferenciaciones de clases, edad, ni género, todos sin diferenciación son afectados, **aunque en la gradualidad del daño y la recuperación pueden presentar diferencias**.

⁸ Robles, salgado. Fernando (2005) la modernidad “irresponsable”; la comunicación de la “irresponsabilidad organizada” en sociedades de riesgo, revista Mad N° 13, departamento de Antropología, Universidad de Chile.

Seminario de Título

Beck introduce el concepto de la *modernidad irresponsable*, que representa la creación de riesgos elaborados por la acción humana, que no considera los factores naturales en la consecución de la vida humana, y que por consecuencia, se adscribe en la “pérdida del sentido” como autodescripción pesimista de la sociedad. **La sociedad del riesgo y el incremento de nuevos peligros, se caracterizan por una metamorfosis elemental del peligro** y por la necesidad de una heurística del temor⁹. Las nuevas sociedades viven en constante generación de peligros, que mutan al interactuar con los intereses divergentes entre el desarrollo y la naturaleza.

Fernando Robles (1999) señala que los peligros de las civilizaciones no son delimitables, esto se refiere, al tiempo, espacio y a los aspectos sociales. La metamorfosis del peligro significa, entre otras cosas, no sólo que desde el uso militar de la energía nuclear la humanidad esté en condiciones de autodestruirse, sino que las propias sociedades, en todos sus niveles subsistémicos, con las decisiones que asume a favor de modelos de modernización mundializa, localiza y deslocaliza al mismo tiempo los efectos colaterales de sus propios proyectos¹⁰. Cabe en esta categoría las decisiones de construcción de edificaciones, viviendas y espacios públicos en zonas sísmicas o susceptibles de ser afectadas por tsunamis.

⁹ Jonás, H.(1995) el principio de la responsabilidad. Ensayo de una ética de la civilización tecnológica, Herder, Barcelona pág. 95

¹⁰ Robles, salgado. Fernando (2005) la modernidad “irresponsable”; la comunicación de la “irresponsabilidad organizada” en sociedades de riesgo, revista Mad N° 13, Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

2. LA NATURALEZA SE VISIBILIZA: SISMOS DESTRUCTORES Y TSUNAMIS.

2.1. Sismo

Se definirá como **Sismo**, **Seísmo** o **Terremoto** a todas aquellas sacudidas o movimientos bruscos del terreno, cuyo origen generalmente se encuentra en disturbios tectónicos o volcánicos. En algunas regiones de América Latina se utiliza la palabra **temblor** para indicar movimientos sísmicos menores y **terremotos** para los de mayor intensidad. Un **Maremoto o Tsunami** son aquellos sismos que ocurren en el mar, y que pueden generar salidas de mar con enormes consecuencias en las zonas costeras.

De acuerdo a la Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI (2006), este fenómeno geofísico se produce cuando el desplazamiento de las placas continentales superan el límite de roce, o elasticidad, entre dos placas vecinas, se produce un brusco desplazamiento entre ellas, causando una liberación de energía: "parte de esta energía es irradiada en todas direcciones en forma de ondas elásticas u **ondas sísmicas**. Es percibida en la superficie como una vibración del terreno".

La causa de los sismos se ha hecho clara sólo después de haberse logrado sólo después de haber avanzado en el proceso de investigación geológico y sísmico lo que ha permitido establecer:

1. Un modelo satisfactorio que representa el interior de la tierra,
2. De haberse comprendido su proceso de enfriamiento, y
3. Por la aceptación de la teoría de Wegener de la deriva de los continentes.

A. El Interior de la tierra¹¹

La interpretación de los registros producidos por terremotos en numerosas estaciones sismográficas del mundo, han permitido a los sismólogos, a través de un estudio tomográfico¹² de las diversas ondas que chocan y en secuencias sucesivas se reflejan o refractan, formular un modelo del interior de la tierra, ello constituyó un extraordinario logro para la geofísica y sismología. Obsérvese que se ha podido distinguir entre diversas densidades y temperaturas en el interior de la tierra de acuerdo a la variación de las velocidades que las ondas adquieren al atravesar distintas regiones.

El modelo resultante es el que se muestra en la figura 3. (Ref. 1)

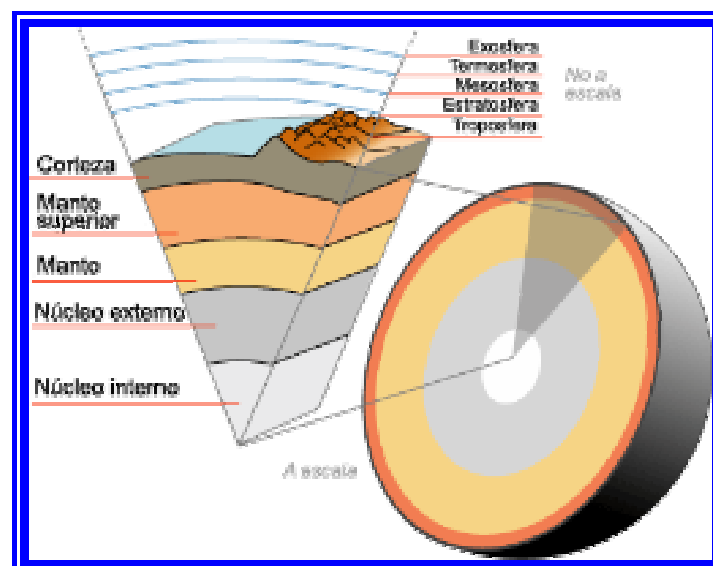


Figura 3

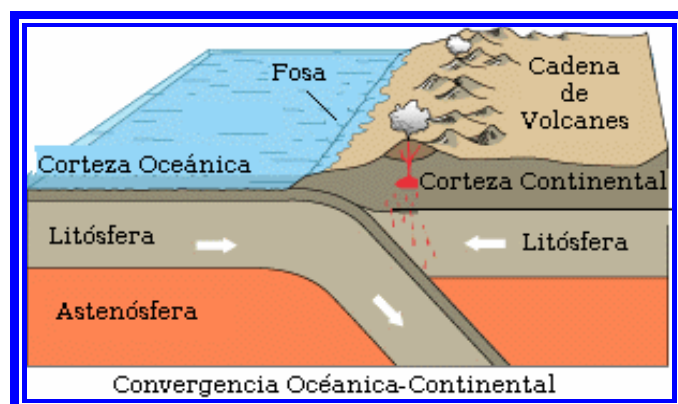
Considerando que la tierra como cuerpo caliente de acuerdo a las leyes de la física, debe enfriarse, y que el material constitutivo de ella es de mala conductividad térmica, la tierra pierde su calor por un proceso de convección¹³ del manto por formación de celdas de convección.

¹¹ Capturado de www.wikipedia.cl, el 25 de octubre de 2006

¹² Tomografía es la obtención de imágenes de cortes o secciones de algún objeto, en este caso es un perfil vertical del planeta Tierra.

¹³ La convección es una de las tres formas de transferencia de [calor](#) y se caracteriza porque ésta se produce a través del desplazamiento de materia entre regiones con diferentes [temperaturas](#). La *convección* se produce

Figura 4



De esa manera también, se hace mas fluida la parte superior del manto –la astenósfera-, que permite a la corteza terrestre deslizarse sobre ella.

Existe también pérdida de calor por las cordilleras mezo dorsales por donde surge el magma y asimismo, por volcanes y por chimeneas (hot spots) que nacen del interior de la tierra.

B. La teoría de las Placas Tectónicas. Teoría de Wegener

A partir de 1960 ha ocurrido una revolución en los conceptos de la Geología Oceánica. Todos los datos reunidos en los últimos cuarenta años anteriores, sobre sondajes a grandes profundidades, muestras y fotografías del fondo marino, mediciones del flujo de calor y del magnetismo, han sido reinterpretados según el concepto de la teoría de las placas tectónicas, que postula que la corteza terrestre está formada por placas que son creadas en las cordilleras mezo-oceánicas y destruidas en las fosas marinas vecinas a los continentes.

La tectónica de placas considera que la litosfera está dividida en varios grandes segmentos relativamente estables de roca rígida, denominados placas,

únicamente en materiales [fluidos](#). Éstos al calentarse disminuyen su [densidad](#) y ascienden al ser desplazados por las porciones a menor temperatura que, a su vez, descienden y se calientan repitiendo el ciclo

Seminario de Título

que se extienden por el globo como caparazones curvos sobre una esfera. Existen siete grandes placas como la Placa del Pacífico y varias más chicas como la Placa del Caribe. (fig. 4) (Ref. 1)

Figura 5



Por ser las placas parte de la litósfera, se extienden a profundidades de 100 a 200 km. Cada placa se desliza horizontalmente relativa a la vecina sobre la roca más blanda inmediatamente por debajo. Más de un 70% del área de las placas cubre los grandes océanos como el Pacífico, el Atlántico y el Océano Índico.

En la década de los '50 se señaló que las direcciones de magnetización de las rocas antiguas, que son divergentes, podrían hacerse coincidir si se aceptaba que había ocurrido un movimiento relativo de los continentes. (Teoría de Wegener)

Esa constatación está de acuerdo con la teoría de la existencia hace 200 millones de años de la Pangea o Continente único que con el paso del tiempo ha llegado a la situación geográfica actual.

Seminario de Titulo

Chile se enfrenta a la placa de Nazca que es alimentada desde la Cordillera Mezo-dorsal del Pacífico por surgimiento del magma que crea nuevo fondo marino y la empuja hacia la placa Sud-Americana, produciéndose un fenómeno de subducción, origen de los sismos ocasionados por este choque. La placa de Nazca se desplaza a una velocidad relativa de aproximadamente 9 cm por año con respecto a la placa Sud Americana, introduciéndose bajo ella según un plano inclinado (plano de Benioff). En el largo plazo, estas fuerzas tectónicas han causado el plegamiento de la placa Sud Americana y la formación de las cadenas de la Cordillera de Los Andes y la Cordillera de la Costa.

Dado que la zona de contacto entre las placas está sometida a grandes presiones debido al movimiento convergente, ambas placas están mutuamente acopladas y previo a la ruptura se deforman elásticamente a lo largo de su interfase común. Inmediatamente antes de la ruptura sólo una pequeña área, firmemente acoplada, resiste el movimiento de las placas. Cuando el acoplamiento en la última zona de resistencia (una "aspereza sísmica") es sobrepasado, el esfuerzo acumulado es liberado bruscamente, enviando ondas de choque a través de la tierra. La ruptura comienza en el hipocentro del terremoto, esto es, bajo el epicentro, y luego se extiende a lo largo de una zona cuya extensión depende de la importancia del evento. (Ref. 2)

Obsérvese que según lo dicho, el borde de subducción es lugar de concentración de sismos; y el destino final de la placa que se hunde es alcanzar el magma a gran profundidad y completar así el ciclo de convección térmica. (Fig. 5)



Figura 6

La ruptura en la falla se puede presentar de diversas formas. Tipos fundamentales de fallas: a) Falla inversa b) Falla normal c) Falla de desgarre como

lo señala la figura 6 (Ref. 1).

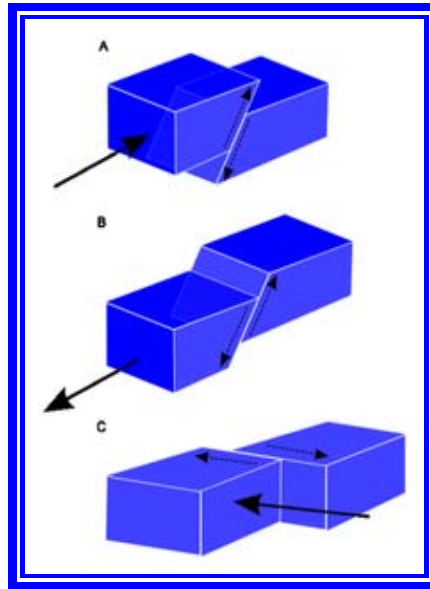


Figura 7 Los desplazamientos de las placas pueden presentarse como en el esquema anterior.

C. Escalas de Medición Sísmica

La escala de Richter fue creada en 1935 por el sismólogo Charles Francis Richter, nacido en 1900. Los científicos Richter y Beno Gutenberg querían desarrollar una manera cuantitativa de comparar los terremotos, que no dependiera de la localización del observador (como es el caso de la Escala de Mercalli). Decidieron "tomar prestada" la idea de magnitud de los astrónomos, quienes la usaban para clasificar la brillantez de las estrellas, y extrapolarla a los fenómenos terrestres. A diferencia de la escala de Mercalli, la de Richter **mide la fuerza de los terremotos** de acuerdo a su magnitud, es decir, la cantidad de energía liberada durante el sismo. Esta medición se realiza utilizando los datos que entregan los sismógrafos, que registran las ondas sísmicas. Por lo mismo, no tiene un límite de grados. Hasta el momento, la mayor magnitud registrada el mundo corresponde a 9,5 grados, para el terremoto que ocurrió en Valdivia, Chile, en 1960. Esta es una escala que utiliza datos científicos y no percepciones de las personas. Podemos determinar algunos posibles efectos esperados, de acuerdo a la magnitud registrada.

Magnitud Richter v/s Efectos del terremoto

Magnitud Escala Richter	Efectos del Terremoto
Menos de 3.5	Generalmente no se siente, pero es registrado.
3.5 a 5.4	A menudo se siente, pero sólo causa daños menores.
5.5 a 6.0	Ocasiona daños ligeros a edificios.
6.1 a 6.9	Puede ocasionar daños severos en áreas donde vive mucha gente.
7.0 a 7.9	Terremoto mayor. Causa graves daños.
8.0 o superior	Gran terremoto. Destrucción total a comunidades cercanas.

Richter: Magnitud = causa

La Escala de Richter mide la magnitud de un sismo. A través de ella se puede conocer la energía liberada en el hipocentro o foco, que es aquella zona del interior de la tierra donde se inicia la fractura o ruptura de las rocas, la que se propaga mediante ondas sísmicas. Es una Escala Logarítmica, no existiendo límites inferior ni superior. De acuerdo a esta escala, un sismo tiene un único valor o grado Richter.

Es la medida cuantitativa del tamaño de un sismo en su fuente o foco. Está relacionada con la energía sísmica liberada durante el proceso de ruptura de rocas. Se calcula mediante una expresión matemática, cuyos datos se obtienen del análisis de los registros instrumentales. La magnitud se expresa en la escala de Richter.

MERCALLI: Intensidad = Efecto

Es la violencia con que se siente un sismo en diversos puntos de la zona afectada. La medición se realiza de acuerdo a la sensibilidad del movimiento en el caso de sismos menores y en el caso de sismos mayores, observando los efectos o daños producidos en las construcciones, objetos, terrenos y el impacto que provoca en las personas. El valor de la intensidad de un sismo en un cierto lugar, se determina de acuerdo a una escala previamente establecida.

Escala cualitativa, mediante la que se mide la intensidad de un sismo. Constituye la percepción de un observador entrenado para establecer los efectos de un movimiento telúrico en un punto determinado de la superficie de la tierra. La escala modificada de Mercalli va desde el grado I hasta el XII.

A un mismo sismo, con un único grado Richter, se le pueden otorgar distintos grados en la Escala de Mercalli, de acuerdo a la percepción o efectos de ese movimiento en cada punto donde se ha percibido. Esto explica el por qué a un mismo sismo sensible, con un único grado Richter, se le otorgan distintos grados Mercalli en los distintos puntos geográficos donde se ha dejado sentir. (Se expresan en los números romanos del I al XII)

Por lo tanto, el uso de la Escala de Mercalli requiere:

Tener en cuenta los efectos que distorsionan la percepción de la intensidad (percepción personal), que depende del lugar en que uno se encuentra: altura, tipo de edificación, tipo de suelo, modalidad de construcción, entre otros factores. Junto con tener presente lo anterior, al momento de precisar la intensidad, se sugiere consultar a otras personas con qué intensidad percibieron el sismo. De preferencia no deben encontrarse en el mismo lugar

Esta medición cualitativa es la que orienta directamente las acciones de protección civil frente a la ocurrencia de sismos mayores o destructores (terremotos).

Escala de Mercalli

Cada sismo sensible se manifiesta, en cada punto donde se ha dejado sentir, de determinada manera. Observar tales características permitirá otorgar un determinado grado al sismo en la Escala de Mercalli

Escala modificada Mercalli de intensidades de Sismos.

I	No se advierte sino por unas pocas personas y en condiciones de perceptibilidad especialmente favorables.
II	Se percibe sólo por algunas personas en reposo, particularmente las ubicadas en los pisos superiores de los edificios.
III	Se percibe en los interiores de los edificios y casas. Sin embargo, muchas personas no distinguen claramente que la naturaleza del fenómeno es sísmica, por su semejanza con la vibración producida por el paso de un vehículo liviano. Es posible estimar la duración del sismo.
IV	Los objetos colgantes oscilan visiblemente. Muchas personas lo notan en el interior de los edificios aún durante el día. En el exterior, la percepción no es tan general. Se dejan oír las vibraciones de la vajilla, puertas y ventanas. Se sienten crujir algunos tabiques de madera. La sensación percibida es semejante a la que produciría el paso de un vehículo pesado. Los automóviles detenidos se mecen.
V	La mayoría de las personas lo percibe aún en el exterior. En los interiores, durante la noche, muchas despiertan. Los líquidos oscilan dentro de sus recipientes y aún pueden derramarse. Los objetos inestables se mueven o se vuelcan. Los péndulos de los relojes alteran su ritmo o se detienen. Es posible estimar la dirección principal del movimiento sísmico.
VI	Lo perciben todas las personas. Se atemorizan y huyen hacia el exterior. Se siente inseguridad para caminar. Se quiebran los vidrios de las ventanas, la vajilla y los objetos frágiles. Los juguetes, libros y otros objetos caen de los armarios. Los cuadros suspendidos de las murallas caen. Los muebles se desplazan o se vuelcan. Se producen grietas en algunos estucos. Se hace visible el movimiento de los árboles, o bien, se les oye crujir. Se siente el tañido de las campanas pequeñas de iglesias y escuelas.
VII	Los objetos colgantes se estremecen. Se experimenta dificultad para mantenerse en pie. El fenómeno es percibido por los conductores de automóviles en marcha. Se producen daños de consideración en estructuras de albañilería mal construidas o mal proyectadas. Sufren daños menores (grietas) las estructuras corrientes de albañilería bien construidas. Se dañan los muebles. Caen trozos de estucos, ladrillos, parapetos, cornisas y diversos elementos arquitectónicos. Las chimeneas débiles se quiebran al nivel de la techumbre. Se producen ondas en los lagos; el agua se enturbia. Los terraplenes y taludes de arena o grava experimentan pequeños deslizamientos o hundimientos. Se dañan los canales de hormigón para regadío. Tañen todas las campanas.

Seminario de Título

VIII	Se hace difícil e inseguro el manejo de vehículos. Se producen daños de consideración y aún el derrumbe parcial en estructuras de albañilería bien construidas. En estructuras de albañilería bien proyectadas y construidas sólo se producen daños leves. Caen murallas de albañilería. Caen chimeneas en casa e industrias; caen igualmente monumentos, columnas, torres y estanques elevados. Las casas de madera se desplazan y aún se salen totalmente de sus bases. Los tabiques se desprenden. Se quiebran las ramas de los árboles. Se producen cambios en las corrientes de agua y en la temperatura de vertientes y pozos. Aparecen grietas en el suelo húmedo, especialmente en la superficie de las pendientes escarpadas.
IX	Se produce pánico general. Las estructuras de albañilería mal proyectadas o mal construidas se destruyen. Las estructuras de albañilería bien construidas se dañan y a veces se derrumban totalmente. Las estructuras de albañilería bien proyectadas y bien construidas se dañan seriamente. Los cimientos se dañan. Las estructuras de madera son removidas de sus cimientos. Sufren daños considerables los depósitos de agua, gas, etc. Se quiebran las tuberías (cañerías) subterráneas. Aparecen grietas aún en suelos secos. En las regiones aluviales, pequeñas cantidades de lodo y arena son expelidas del suelo.
X	Se destruye gran parte de las estructuras de albañilería de toda especie. Se destruyen los cimientos de las estructuras de madera. Algunas estructuras de madera bien construidas, incluso puentes, se destruyen. Se producen daños en represas, diques y malecones. Se producen grandes desplazamientos del terreno en los taludes. El agua de canales, ríos, lagos, etc. sale proyectada a las riberas. Cantidades apreciables de lodo y arena se desplazan horizontalmente sobre las playas y terrenos planos. Los rieles de las vías férreas quedan ligeramente deformados.
XI	Muy pocas estructuras de albañilerías quedan en pie. Los rieles de las vías férreas quedan fuertemente deformados. Las tuberías (cañerías subterráneas) quedan totalmente fuera de servicio.
XII	El daño es casi total. Se desplazan grandes masas de roca. Los objetos saltan al aire. Los niveles y perspectivas quedan distorsionados.

2.2 Tsunami¹⁴

El fenómeno al cual se denomina "tsunami" es una serie de ondas oceánicas extremadamente largas generadas por perturbaciones asociadas principalmente con sismos que ocurren bajo o cerca del piso oceánico, en aguas someras. También pueden generarse por erupciones volcánicas y derrumbes submarinos. En el mar profundo, el largo entre una cresta de las ondas y la siguiente puede ser de 100 kilómetros o más, pero con una altura de unas pocas decenas de centímetros. Ellas no pueden ser apreciadas a bordo de embarcaciones ni tampoco pueden ser vistas desde el aire en el océano abierto.

¹⁴ Documentación recopilada y proporcionada por Don Dante Gutiérrez Beza, Oceanógrafo Físico, Programa de Alerta Nacional de Tsunamis del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile.

Seminario de Título

En aguas profundas, estas ondas pueden alcanzar velocidades superiores a 800 kilómetros por hora.

Para Van Dorn (1965) un "Tsunami es el nombre japonés para el sistema de ondas de gravedad del océano, que siguen a cualquier disturbio de la superficie libre, de escala grande y corta. Tsunami son las ondas de agua de gran longitud (con períodos en el rango de 5 a 60 minutos, o más largos), generadas impulsivamente.

Para Lockridge (1985) "un Tsunami es una serie de ondas oceánicas generadas por un disturbio impulsivo en el océano o en un pequeño y conectado cuerpo de agua. Definido de este modo, el término incluye ondas generadas por desplazamientos abruptos del fondo oceánico, causados por terremotos, deslizamientos de tierra submarinos o de la línea de la costa, erupciones volcánicas y explosiones" ¹⁵

Los terremotos "tsunamigénicos" usualmente están asociados a zonas de subducción. Dado que muchas zonas de subducción se encuentran bordeando la cuenca del Pacífico, la gran mayoría de los tsunamis ha ocurrido en el Océano Pacífico. Las mayores concentraciones están bien definidas: **América del Sur y Central, Alaska, Islas Aleutianas, Península de Kamchatka, Islas Kuriles, Japón y el Pacífico Suroeste.**

El origen de un tsunami está en la llamada zona de generación, y mientras viajan por aguas profundas mar afuera, las olas de los tsunamis son de gran longitud (cientos de kilómetros) y poca altura (centímetros), que los hace inobservables visualmente desde embarcaciones o aviones; y se propagan a gran velocidad (cientos de kilómetros/hora). Sus períodos (lapso de tiempo entre el paso de dos olas sucesivas) son de 15 a 60 minutos. Los tsunamis no deben ser confundidos con las olas cortas de tormentas producidas por el viento, que llegan usualmente a las costas, ni con las ondas mucho más extensas de las mareas que arriban una a dos veces todos los días.

¹⁵ Los terremotos pueden ser imperceptibles o generar graves daños sociales y humanos.

Seminario de Título

Para que un sismo genere un tsunami, es necesario:

- a) que el epicentro del sismo, o una parte mayoritaria de su área de ruptura, esté bajo el lecho marino y a una profundidad menor a 60 km (sismo superficial).
- b) que ocurra en una zona de hundimiento de borde de placas tectónicas, es decir que la falla tenga movimiento vertical y no sea solamente de desgarre con movimiento lateral y
- c) que el sismo libere suficiente energía en un cierto lapso de tiempo, y que ésta sea eficientemente transmitida.

El estado actual del conocimiento científico sobre la condición (c) es insuficiente, no habiendo aún ningún modelo teórico ni método operacional totalmente satisfactorio que permita determinar si un sismo es tsunamigénico (produce tsunami) o no, ni de que "tamaño" (magnitud, intensidad, o altura de olas) será ese tsunami generado. Tradicionalmente se usó como indicador de certeza de generación de tsunami, que la Magnitud del sismo (M_s) fuera mayor que 7.5, sin embargo este no es un indicador confiable para sismos muy grandes o de duración larga (mayor que 20 segundos).

Por otra parte, han ocurrido sismos de Magnitud (M_s) menor que 7.0, pero de larga duración, que han producido tsunamis inusualmente grandes respecto de lo esperable (se denominan Sismo-Tsunamis y un ejemplo es el tsunami destructivo ocurrido en la Fosa Mesoamericana frente a Nicaragua en Septiembre de 1992). Hay consenso actualmente en que el Momento Sísmico (M_o), que es proporcional al área de ruptura y a la dislocación vertical de la falla, y que se determina de los registros de sismógrafos de banda ancha, es el parámetro que mejor estima la certeza de generación de tsunamis para M_o mayor que 10^{22} Newton-metros.

Los tsunamis se clasifican, en el lugar de arribo a la costa, según la distancia (o el tiempo de viaje) desde su lugar de origen, en:

Tsunamis Locales, si el lugar de arribo en la costa está muy cercano o dentro de la zona de generación (delimitada por el área de dislocación del fondo marino) del

Seminario de Título

tsunami, o a menos de una hora de tiempo de viaje desde su origen.

Tsunamis Regionales, si el lugar de arribo en la costa está a no más de 1000 km de distancia de la zona de generación, o a pocas horas de tiempo de viaje desde esa zona.

Tsunamis Lejanos (o Remotos, o Trans-Pacíficos o Tele-tsunamis), si el lugar de arribo está en costas extremo-opuestas a través del Océano Pacífico, a más de 1000 km de distancia de la zona de generación, y a aproximadamente medio día o más de tiempo de viaje del tsunami desde esa zona. Ejemplos: el tsunami generado por un sismo en las costas de Chile el 22 de Mayo de 1960 que tardó aproximadamente 13 horas en llegar a Ensenada (México).

La longitud de las olas de los tsunamis, varios cientos de kilómetros, es mucho mayor que la profundidad de las aguas oceánicas por las que viajan. Esta propiedad (denominada "de onda superficial") hace que su velocidad de propagación dependa, en primera aproximación, exclusivamente de la profundidad. Esto permite determinar la velocidad de propagación para todos los puntos del océano en que se conozca la profundidad, y a su vez determinar el tiempo de viaje del tsunami entre dos lugares (en particular el de origen y el de arribo a la costa), a lo largo de una trayectoria que pase por esos puntos. La trayectoria de propagación más cercana a la realidad es el arco de gran círculo que pasa por ambos puntos.

Las áreas de ruptura de los sismos en fosas como la Mesoamericana son de forma aproximadamente elíptica alargada, lo que produce que la mayoría de la energía del tsunami se propague perpendicularmente a su eje longitudinal, es decir, en dirección hacia la costa cercana y hacia su opuesta en el otro extremo del Océano Pacífico, y la minoría se propague paralela al eje, es decir, a lo largo de la costa. Todos los tsunamis generados en la Fosa Mesoamericana frente a México exhiben este comportamiento, disminuyendo gradualmente sus alturas de olas, así como sus efectos destructivos, a lo largo de la línea de costa hacia el Norte y hacia Sur desde el punto del litoral frente a su origen.

En el desarrollo de un tsunami, desde su aparición, se distinguen tres etapas (Voit, 1987):

- Formación de la onda debido a la causa inicial, y a su propagación cerca de

Seminario de Título

la fuente;

- propagación libre de la onda en el océano abierto, a grandes profundidades; y
- propagación de la onda en la región de la plataforma continental, donde, como resultado de la menor profundidad del agua, tiene lugar una gran deformación del perfil de la onda, hasta su rompimiento e inundación sobre la playa.

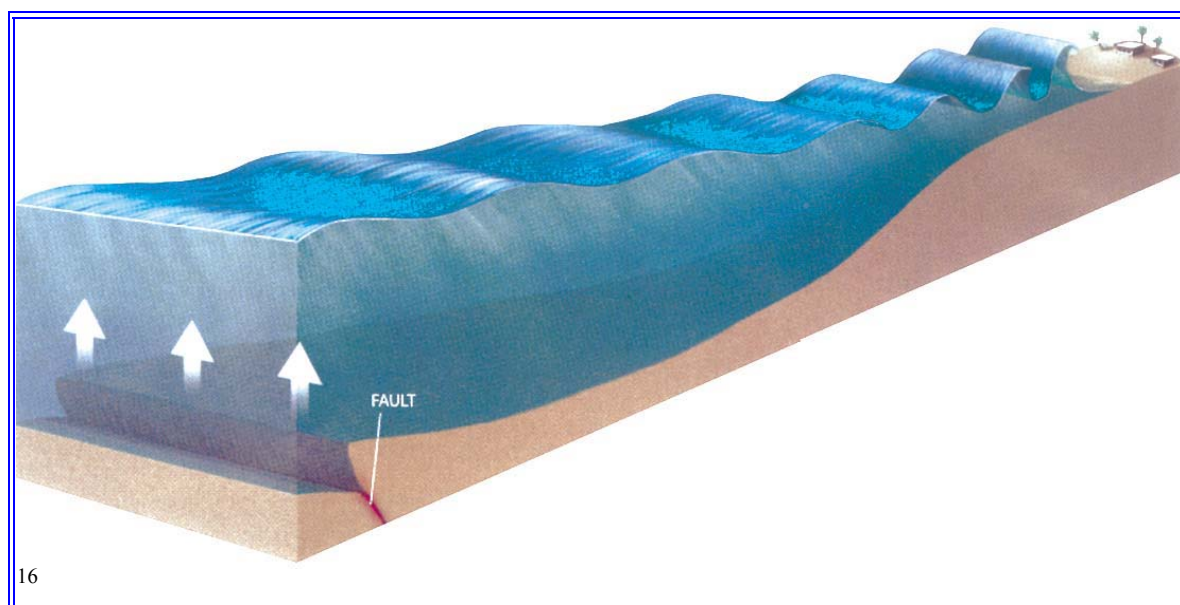


Figura 8

Al acercarse las ondas de los tsunamis a la costa, a medida que disminuye la profundidad del fondo marino, disminuye también su velocidad, y se acortan las longitudes de sus ondas. En consecuencia, su energía se concentra, aumentando sus alturas, y las olas así resultantes pueden llegar a tener características destructivas al arribar a la costa. La Figura 8 ilustra la generación, propagación, y arribo a las costas de un tsunami.

2.3 Sismo destructor

Una vez conocidos los elementos teóricos que caracterizan a un fenómeno sísmico y la forma en que se mide su magnitud e intensidad, se está en

¹⁶ Imagen tridimensional del proceso que genera un tsunami (Fault: Falla), rescatado de www.wikipedia.com, el 15 de septiembre de 2006

Seminario de Título

condiciones de caracterizar el concepto de sismo destructor o terremoto, que se ha utilizado durante este proceso investigativo, al que se busca dar sentido social, como un fenómeno de la naturaleza, que sin duda cobra relevancia en la medida que afecta el normal desarrollo de las actividades a nivel humano, lo que se tiende a complejizar aún más en las zonas más densamente pobladas donde éstos se producen.

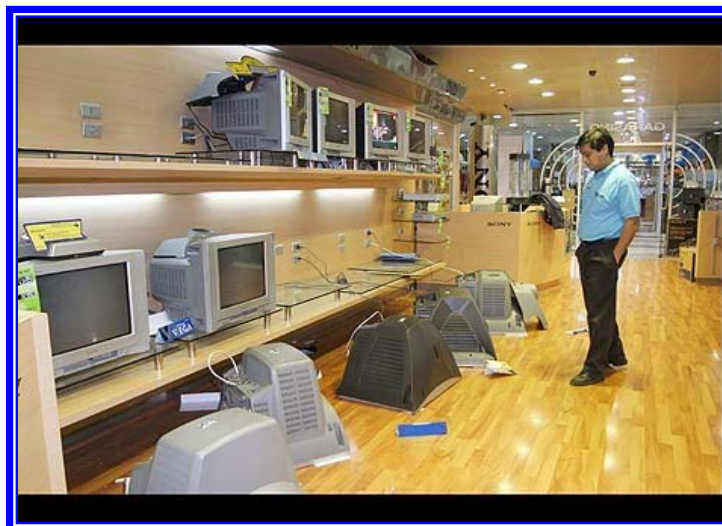
Basándose en los elementos ya conocidos, en lo que se refiere a la graduación de ambas escalas (Richter y Mercalli) se pondrá énfasis, más allá de la cuantificación de que provee la escala Richter, en los efectos que se miden con la escala Mercalli, ya que el potencial destructivo de un sismo se basa precisamente en los efectos que manifiesta en el entorno de su epicentro, que es el lugar en la superficie terrestre en donde se manifiesta el máximo de energía y que lo hace perceptible. Lo anterior permite objetivar este concepto. De esta forma y considerando que el grado VI Mercalli se describe así: **“Lo perciben todas las personas. Se atemorizan y huyen hacia el exterior. Se siente inseguridad para caminar. Se quiebran los vidrios de las ventanas, la vajilla y los objetos frágiles. Los juguetes, libros y otros objetos caen de los armarios. Los cuadros suspendidos de las murallas caen. Los muebles se desplazan o se vuelcan. Se producen grietas en algunos estucos. Se hace visible el movimiento de los árboles, o bien, se les oye crujir. Se siente el tañido de las campanas pequeñas de iglesias y escuelas. Desde este parámetro de graduación hacia arriba se está en presencia de un sismo destructor, por lo que se incluyen los grados VII, VIII, IX, X, XI y XII.**

2.3.1 Los sismos destructores y sus efectos en Chile

Foto 1



Foto 2



En Chile y como un recuento se puede declarar que existen antecedentes que señalan que estadísticamente parece haber más sismos en Mayo y Diciembre

Seminario de Título

(14 en c/u) y menos en Julio, Agosto y Septiembre (5 c/u), sin embargo se debe señalar que dentro de los tiempos geológicos se requiere de prolongados períodos para hacer un análisis objetivo, ello se evidencia en lo que ocurre con los desplazamientos de las placas tectónicas que es de pocos centímetros por año, durante dichos períodos mientras las placas se friccionan y avanzan en su desplazamiento se presentan obstáculos que impiden su movimiento, la energía que genera el desplazamiento se comienza a acumular, debido a que el obstáculo impide su avance, cuando ese obstáculo se vence se libera gran cantidad de energía y se genera el movimiento de tierra o sismo, cuando la energía acumulada es mayor, se produce un sismo destructor.

Son más numerosos los registros de sismos ocurridos en el norte del país, especialmente en Copiapó. En Punta Arenas, en cambio, hay registrados sólo dos, de los cuales uno fue de real importancia (1949, tres víctimas).

Arica ha sufrido terremotos con maremotos considerables durante todos los siglos, excepto durante el pasado siglo XX y el actual XXI, el último se produjo en 1968.

Respecto de los terremotos en Chile, el total de muertes ocasionada por los este tipo de fenómenos bordea las 50.000 en toda su historia. De estas muertes, 30.000 corresponderían a las ocurridas en Chillán en 1939 (aunque oficialmente sólo se documentaron 5.648). Los heridos, sin embargo, suelen centuplicar la cifra de muertes, y si se consideran las secuelas psicológicas que quedan en la población, que perduran a veces de por vida, se entenderá por qué un terremoto significa un grave problema de salud pública. Además, la probabilidad de que una catástrofe de este tipo ocurra en zonas densamente pobladas es alta en Chile, dada su ubicación paralela a una importante falla geológica (Encuentro de placas de Nazca y Sudamericana en zonas de subducción).

Visto desde una perspectiva económica, los daños ocasionados por un terremoto pueden poner en jaque el desarrollo de una nación. En 1965, el terremoto de Kobe, Japón, dejó daños por U\$ 100.000 millones (1,5 veces el Producto Interno Bruto de la República de Chile). Los daños de 1960, 1971 y 1985 en Chile, se estimaron en 425 millones de escudos, 3.078 millones de escudos y 1.046 millones de dólares respectivamente.

3. EMERGENCIA Y PROTECCIÓN CIVIL

3.1. Emergencia, desastre y catástrofe

Desde la óptica de la sociedad del riesgo, la manifestación de la naturaleza inesperada, violenta y por consiguiente devastadora, constituye un riesgo evidenciado que da lugar a situaciones de emergencia. Arito y Jaquet (2005) señalan que los conceptos como emergencia, catástrofe o desastre requieren de una definición y delimitación, en cambio para aquellos que han sufrido de forma directa las inclemencias de un desastre natural no caben distinciones del orden conceptual; sin embargo para quienes deben operar profesionalmente es importante tener en claro que el modo en que se define la situación, el carácter que se le otorga a partir de las instituciones gubernamentales, implica consecuencias y alcances que condicionan el modo de la intervención y la movilización de recursos. Define entre otras cuestiones, si participa la ayuda humanitaria internacional y organismos extranjeros.

A lo largo de la historia, para hacer referencia a acontecimientos destructivos, se ha utilizado indistintamente los conceptos de desastre, catástrofe, emergencia o accidente, sin embargo, se observa que investigadores y científicos al tomar alguno de estos términos, coinciden en que aunque en diferentes grados, hacen referencia a acontecimientos más o menos imprevisibles que ponen en peligro inmediato la vida e integridad física de las personas; son una fuente de destrucción, provocando daños humanos y materiales, además todos requieren de una acción inmediata en el tiempo.

M. Remedo y J. Beltrán (2005) sostienen que es importante distinguir los desastres de otro tipo de eventos. Referencian tres aspectos a tener en cuenta:

- 1) Declara un suceso como desastre que, va a influir en la cantidad de ayuda a ofrecer. El hecho de que las autoridades competentes declaren un suceso como desastre o catástrofe ya implica de por sí una mayor movilización de recursos humanos y materiales.

Seminario de Titulo

- 2) El concepto de desastre también tiene pesos emocionales, políticos y económicos que influirán en las propias víctimas y el público en general.
- 3) La pura magnitud del desastre, en contraste con otros sucesos serios y traumáticos, crea necesidades que hacen insuficientes los recursos disponibles.

Esto los diferencia de los accidentes y de las emergencias, donde los recursos habituales son suficientes para dar respuesta a las demandas. En una situación de desastre estas nuevas demandas no pueden ser cubiertas por los recursos habituales, por lo que requerirá ayuda adicional. De este modo, el declarar un suceso como desastre o accidente puede implicar una mayor o menor movilización de recursos tanto para la propia gestión del desastre como para las víctimas.

Etimológicamente, **emergencia** presupone: “emerger”, “salir”; es decir, transitar desde un estado a otro. Ana de Quiroga (1992)¹⁷ caracteriza a la emergencia social “como la modificación súbita y significativa de las condiciones materiales y sociales de existencia de una comunidad, y el impacto que dicha modificación provoca a sus miembros”. Esta transformación radical de condiciones de vida puede tener su origen en fenómenos naturales; inundaciones, terremotos, etc., o surgir por causas socioeconómicas y políticas: tumultos, guerras, etc...”

Etimológicamente, la palabra **desastre** proviene del latín *Des* (negativo, desafortunado) y *Astre* (astro, estrella): desgracia derivada de los astros o dioses, más allá del control humano. El impacto del desastre conjuga al menos dos dimensiones; una comunidad vulnerable y el impacto del evento en esa comunidad más o menos vulnerable. El de vulnerabilidad es un concepto clave para entender el impacto de cualquier desastre; así como lo es si se trabaja en planes de prevención.

La calificación de “social” puesta tanto en “emergencia social” como en “desastre social”, se asocia al fracaso de las estructuras sociales, a la afeción

¹⁷ Quiroga, Ana P. de “Una experiencia interdisciplinaria de trabajo en comunidad ante una situación de emergencia social- Guerra de Malvinas”; Enfoques y perspectivas en Psicología social. Ediciones Cinco. Bs. As. 1992. Pág.233.

Seminario de Título

familiar-social y comunitaria que trasciende la presencia de riesgos más allá de los propios derivados de la vida diaria.

Los conceptos que aluden a estos eventos traumáticos colectivos son caracterizados porque irrumpen en cualquier momento y sin relación con sus etapas vitales o sociales de desarrollo de las personas, grupos o comunidades. Aparecen repentina e imprevistamente y siempre requieren de acción inmediata, ya que amenazan y ponen en riesgo la supervivencia natural.

Alicia Stolkiner (1998) trabajó los conceptos desastre y catástrofe indistintamente, como “un acto de la naturaleza o del hombre cuya amenaza es de suficiente gravedad y magnitud para justificar asistencia de emergencia. Es decir, se rebasa la capacidad de respuesta que tiene una comunidad determinada”¹⁸

Para David Green¹⁹(1994) “Desastre es... evento calamitoso, generalmente inesperado, que causa gran daño en vidas humanas y propiedades, destruye parcial o totalmente la estructura social a través de la cual se interrumpe o cesa el estilo de vida o rutina, tanto del individuo como del grupo”. Menciona que uno de los fenómenos que acompaña a las personas que sufren un desastre es la sensación interna de destrucción, no únicamente la destrucción externa de lo que sucedió, la sensación de pérdida y por supuesto a través de ella el duelo; situación que tal vez pueda manejarse en el tiempo, y en alguno de los individuos una memoria voluntaria o involuntaria del evento, que los puede acompañar generalmente durante la vida, según sea la intensidad y prolongación del desastre.

La organización Mundial de la Salud (OMS) considera al desastre como “una situación que implica amenazas imprevistas graves e inmediatas para la salud pública”. Kingston y Roser (1998) lo describen como “una situación de estrés colectivo que afecta a toda la comunidad o segmento considerable de ella”. Se visionaría la posibilidad que tienen entonces estos individuos de sufrir consecuencias físicas y mentales potencialmente dañinas.

Por último, respecto a la **catástrofe**, la etimología de la palabra proviene del vocablo griego “cata” significa desmoronamiento; los términos “catarata” y

¹⁸ Stolkiner, Alicia; “situaciones de catástrofe y salud mental”. Clase dictada en la maestría en salud mental. FTS. Uner. Mayo 1998.

¹⁹ Green, D. “emergencias sociales”, exposición realizada en la primera escuela privada de psicología social de Bs. As, el 2 de agosto de 1994, después del atentado a la AMIA. Publicado por ediciones Cinco.

Seminario de Título

“catástrofe” se asocian a ello. Catástrofe es un estado de crisis, de mayor intensidad que la emergencia o el desastre, representando que es un evento inesperado, súbito, brusco, agudo, amenazante y destructor, con peligro de muerte. Puede ser individual o social; pero generalmente hablamos de catástrofe a nivel social.

3.2. Protección Civil.

La protección civil es la organización que reglamenta y condiciona la protección de personas y bienes en caso de guerra o calamidades públicas, con el fin de evitar o aminorar los riesgos y daños.

Según define la Organización Internacional de Protección Civil (2006), la protección civil es el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia, para todos sus habitantes, ante cualquier tipo de accidente o desastre, así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente. Corresponde a la gestión de los servicios de emergencias de un país, extendida a todos los niveles, e involucrando a todos los actores sociales relevantes que en situación de desastre están relacionados.

ONEMI (2006) señala que la Protección Civil en Chile²⁰, es entendida como la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana, es ejercida en Chile por un sistema integrado por Organismos, Servicios e Instituciones, tanto del sector público como del privado, incluyendo a las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI.

En este Sistema todos mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su organización, con el objetivo de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación frente a un evento destructivo, concurriendo cada uno con sus recursos humanos y técnicos especializados, en forma coordinada, según corresponda. Desde esta perspectiva, actualmente de reconocimiento internacional, la protección no sólo debe ser entendida como el socorro a las personas una vez ocurrida una emergencia o desastre.

²⁰ Plan Nacional de Protección Civil, sitio web, www.onemi.cl, extraído el 16 de abril de 2006, 12:00 PM

Seminario de Título

La misión de la Protección Civil abarca la **prevención**, como supresión del evento, y la **mitigación**, para reducir al máximo el impacto de un evento destructivo; la Preparación adecuada, mediante Planes concretos de respuesta; Ejercitación y clara información, para responder eficaz y eficientemente cuando una emergencia o desastre no ha podido evitarse.

Las líneas estratégicas de reducción de las probabilidades de ocurrencia y/o de los efectos de emergencias y desastres, ponen especial énfasis en las actividades que dicen relación con la prevención, la mitigación y la preparación, lo que por consecuencia lógica disminuirá las necesidades de recursos, medios y esfuerzos en la respuesta durante un conflicto.

Al centrar la atención en estos elementos, se logra un mejor resguardo de vidas humanas, de las estructuras y bienes, en la medida que se genera una Cultura Preventiva y una Conciencia de las Acciones pertinentes en cada una de estas fases. Esto permitirá ir contando con una comunidad organizada, prevenida, preparada y entrenada, para que el curso de la vida nacional no se vea alterado y no se comprometa el desarrollo del país.

Las acciones en prevención son el primer y gran objetivo, incluyendo la preparación para la respuesta, que se logra a través de una estructura que genera una coordinación participativa, interinstitucional e intersectorial que identifique las amenazas, vulnerabilidades y recursos, que analice las variables de riesgo y valide la planificación correspondiente.

Ocurrido un evento destructivo, la aplicación de lo planificado para la gestión de respuesta debe ser coordinada por esa misma estructura, con el principal objetivo de orientar la toma de decisiones y la labor de los organismos de respuesta en el corto plazo, priorizando directamente la atención a las personas.

La **rehabilitación**, corresponde al restablecimiento de los servicios básicos indispensables en el corto plazo luego de ocurrida una emergencia, y la reconstrucción que corresponde a las reparaciones de infraestructura y a la restauración del sistema de producción, a mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar e incluso superar en lo factible el nivel de desarrollo previo a la

Seminario de Título

ocurrencia de la emergencia o desastre, deben considerar decisiones, procedimientos y conductas que favorezcan la prevención y preparación, con lo que se articula lo que técnicamente se denomina Ciclo del Manejo de Riesgos.

Para una eficiente y efectiva gestión en emergencias y desastres, los niveles regional, provincial y comunal deben trabajar coordinadamente con los organismos de Protección Civil de su respectiva área jurisdiccional, a través del funcionamiento permanente de Comités Locales de Protección Civil.

La gestión en Protección Civil debe responder a la realidad de un área jurisdiccional determinada, interrelacionando amenazas, vulnerabilidades y recursos, como base de orientación de la acción en prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, como un proceso participativo y continuo en el tiempo, de revisión y perfeccionamiento permanente.

4. GESTIÓN DE LA EMERGENCIA: LA NOCIÓN DEL RIESGO

4.1. Dilema técnico: *Eliminar el riesgo o gestionar el desastre*²¹

A la gestión de emergencias, aún le resulta aplicable aquello que nos decían nuestros abuelos: "os acordáis de Santa Bárbara sólo cuando truena".

J. Curbet

La protección civil representa una forma social organizada de abordar las incertidumbres derivadas de la sociedad del riesgo. Sin embargo, el tipo y profundidad de la respuesta al riesgo no sólo depende de los recursos y capacidades técnicas acumuladas, sino que también de la interpretación de los eventos que les dan lugar. Zigmunt Bauman (2001) señala que inevitablemente, prevalece la acción por encima de la reflexión.

J. Curbet (2004) señala que "sea por necesidad, por interés o bien por ignorancia, lo cierto es que los diferentes grupos sociales vamos degradando, de forma constante e intensiva, el medio ambiente y, de esta forma, aumentamos nuestras vulnerabilidades o bien potenciamos las amenazas, tanto las de origen antrópico como las naturales". Cuando un sistema natural produce un acontecimiento que resulta del todo necesario para mantener su equilibrio (como puede ser una erupción volcánica, una inundación o un movimiento sísmico), pero que afecta al funcionamiento normal de un sistema social, "entonces consideramos este hecho como peligroso y sus consecuencias como un desastre" (Curbet, 2004)²².

²¹ Curbet, Jaime: *Eliminar el riesgo o gestionar el desastre*, documento extraído el día 23 de marzo del 2006.

²² Curbet: "Pero si, por el contrario, es un sistema social el que desequilibra un ecosistema, —mediante la contaminación, la deforestación, la construcción y emplazamiento de espacios comunitarios en zonas de riesgo, -- normalmente las consecuencias cotidianas no las vemos como microdesastres, hasta que estas lentas pero constantes fuerzas desequilibradoras se acumulan y se manifiestan en un suceso catastrófico. Solamente entonces nos damos cuenta del desastre. Asimismo, nos resistimos a ver como el proceso de globalización económica y cultural (dentro y fuera de las sociedades occidentales) lamina drásticamente las capacidades efectivas de tantas comunidades locales para enfrentarse autónomamente a su destino; y,

Curbet (2004) hace referencia al **anacronismo de la gestión de emergencias**, en cuanto se pregunta por qué se “sigue limitando la gestión de emergencias” a un conjunto discreto y aislado de medidas”, en lugar de convertirla en una línea de análisis y preocupación que traspase todo tipo de actividad humana susceptible de generar riesgos. La preocupación por el desastre es en la actualidad una inquietud de “alguien más” (es decir, de los especialistas en la respuesta a estos sucesos) y este “alguien más” no dispone del conocimiento, ni del método, ni de los recursos, ni de la decisión política requerida para reducir “vulnerabilidades”. La gestión de emergencias queda así en manos de agentes vinculados a las tradicionales actividades de predicción, preparación y respuesta, así como a la ingeniería estructural. Y no se han implicado suficientemente en el **tema agentes sociales relevantes vinculados a la planificación y al desarrollo económico, urbano o territorial, o bien a la planificación financiera y presupuestaria.**

El peso de los organismos de atención de emergencias y su presencia en el escenario de los desastres los dota de una influencia enorme, y sus concepciones tienen, muchas veces, un impacto nocivo en el desarrollo, profundización y complejidad de la “gestión de desastres” en la época actual. Destaca, en particular, su sobreconcentración en las fases humanitarias de la respuesta inmediata; y su preocupación por los “grandes desastres” en detrimento del “proceso de desastre”.

De acuerdo a Curbet, tampoco se puede decir que el anacronismo de muchas de las instituciones involucradas en la “gestión de emergencias” colabore a mejorar esta situación. Estas instituciones, por regla general, no se transforman a la velocidad requerida por los cambios sociales y ambientales; y, si bien es cierto que mejoran gradualmente las respuestas, tampoco lo es menos que cada contexto de desastre desobedece las reglas establecidas, planteando nuevos y desconcertantes retos.

consecuentemente, optamos por desconocer el potencial de violencia que se genera y se acumula hasta que éste explota de forma trágica e ineludiblemente visible para todos”.

Seminario de Título

No parece, pues, que podamos llegar mucho más lejos, en el propósito de desarrollar una protección civil efectiva de las comunidades humanas, si nos mantenemos aferrados a un modelo de gestión centrado en el desastre, considerado éste como producto (es decir, como manifestación extrema del riesgo) más que como proceso de creación y desarrollo del riesgo:

Sin embargo, la cuestión ya no es tanto si los peligros de nuestra era son mayores o menores que los del pasado, sino que hoy los peligros son habitualmente imputados a acciones y a decisiones humanas, y, consiguientemente, se los convierte en riesgos (Cubert, 2004).

Allan Lavell (2004), por su parte, señala que el concepto del riesgo debe estar en una posición central en cualquier análisis del desastre y en la búsqueda de esquemas de intervención y acción que permitan reducir los efectos de dichos eventos.

Lavell, uno de los más reconocidos investigadores en esta materia, ha propuesto estrategias de desarrollo de programas de protección civil que combinan procesos de *reconstrucción* con *transformación*, lo que implica un proceso de cambio social profundo vinculado a las nuevas formas de construcción de ciudades y espacios públicos más seguros: “Difícilmente se podría pensar en desarrollo si esto se acompaña por un aumento en los niveles de riesgo en la sociedad y, en consecuencia, en las posibilidades de daños y pérdidas para la población” (Lavell, 1998).

De acuerdo a Lavell (2004), se denomina “**Gestión del Riesgo**” o, más precisamente, la “**Gestión de la Reducción del Riesgo**” al proceso a través del cual una sociedad, o subconjuntos de una sociedad, influyen positivamente en los niveles de riesgo que sufren, o podrían sufrir: “esta gestión, que tendrá sus características, estrategias e instrumentos particulares, debe ser considerada en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo y del desarrollo territorial y ambiental. Todo proceso de desarrollo, de transformación territorial y ambiental debe ser informado por un proceso de análisis y control sobre los factores de riesgo existentes o posibles”.

A modo de definición, A. Lavell señala que:

El **enfoque de la Gestión de Riesgo** se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe desarrollarse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.

Para Lavell (2004) el **riesgo** constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, o en el componente de la sociedad bajo consideración (individuos, familias, comunidades, ciudades, infraestructura productiva, vivienda etc.). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que capta una posibilidad de pérdidas hacia el futuro. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos. La existencia de riesgo, y sus características particulares, se explica por la presencia de determinados factores de riesgo. De acuerdo al autor estudiado, se clasifican, en factores de **amenaza** y factores de **vulnerabilidad**.

- a) “Una “**amenaza**” refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad.”
- b) “**Vulnerabilidad**” se refiere a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad, y la antítesis de capacidad y fortaleza. La vulnerabilidad es en fin la propensión de una sociedad de sufrir daño o de ser dañada, y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente”.

Los orígenes de las amenazas son diversos, tal como evidencia el cuadro que se expone a continuación. Sin embargo, Lavell plantea que **toda amenaza es**

Seminario de Título

construida socialmente, lo que en otras palabras implica que la amenaza existe sólo en la medida que un territorio, colectivo o grupos social es susceptible de ser sujeto del daño.

Cuadro N°1
Tipología de amenazas

Tipología	Descripción	Manifestación
NATURALES	Originados por movimientos de placas tectónicas y fenómenos atmosféricos. No hay participación humana en su génesis	Terremotos Tsunamis Huracanes Tornados Monzones
PSEUDO NATURALES	Eventos resultantes de la intersección entre el mundo natural y la actividad humana	Incendios Sequía Deslizamiento de terreno Epidemias
ANTROPOGÉNICAS	Su génesis es la actividad humana, aún cuando sus consecuencias se observen en la naturaleza	Contaminación radioactiva Explosiones Contaminación ambiental severa

Fuente: A. Lavell:

En el plano de las tipologías es posible la generación de sinergias que articulen amenazas complejas (epidemias que suceden tras un sismo, por ejemplo). Esta situación de amenaza compleja no constituye una excepción, sino que más bien es la que los equipos de gestión deben esperar frente a una amenaza.

Por su parte, las vulnerabilidades responden a distintos tipos de manifestación de origen social ubicados en el ámbito de distintas actividades humanas, tales como: los lugares en donde se ubican ciertos asentamientos, la debilidad en la estructura productiva, la falta de equipamientos sanitarios básicos, la ausencia de educación ambiental, entre otros. De acuerdo a Chaux (1993)²³, las vulnerabilidades se entrecruzan en una matriz de posibilidades ilimitadas, que reproducen escenarios de riesgo para comunidades, grupos y territorios diferenciados.

²³ Citado por A. Lavell (20004)

Seminario de Título

La importancia de ambos conceptos en la configuración social del riesgo es vital. Para que exista riesgo, señala Lavell (2004), es necesaria la interacción entre amenazas y vulnerabilidades, de modo tal que éstas son correspondientes y mutuamente condicionadas en función a la generación del riesgo. Lavell señala que la magnitud del riesgo “siempre esta en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, las cuales, de igual manera que el riesgo, constituyen condiciones latentes en la sociedad”. En otras palabras, la amenaza es la posibilidad de ocurrencia de un evento, no el evento en si, y la vulnerabilidad es la propensión de sufrir daño, no el daño en sí.

La importancia de este análisis tiene un correlato en lo local. Lavell (2004) señala que:

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades es, al final de cuentas, una **construcción social, dinámica y cambiante**, diferenciado en términos territoriales y sociales. Aún cuando los factores que explican su existencia pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida es en el **nivel micro social y territorial o local**. Es en estos niveles que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre, al transformarse de una condición latente en una condición de pérdida, crisis o desastre.

4.2. Prácticas y Lógicas de Acción en la Gestión del Riesgo

4.2.1. Perspectivas desde el Trabajo Social.

En general, el Trabajo Social no ha logrado reconocer en el ámbito de la protección civil y la gestión del riesgo un capítulo importante en sus procesos de formación, investigación y desarrollo profesional. A excepción de algunas experiencias en México y en otros países de América Latina, el problema del riesgo no representa una preocupación central, aún cuando, es reconocido como un tipo de tarea que aparece en el ejercicio profesional, especialmente en instituciones ligadas al municipio y al ámbito de la salud.

No obstante, hay algunas discusiones conceptuales y metodológicas que pueden ser incorporados en el análisis de la gestión del riesgo y que dicen razón con la operatoria de la prevención, reparación y transformación vinculada a la emergencia.

A. La práctica.

Hay un acuerdo generalizado en los distintos autores de trabajo social sobre la centralidad de la práctica en los procesos de intervención. M. Payne (1995) hace referencia a la centralidad de la práctica en diferentes investigaciones efectuadas en Europa y América Latina, situación que también es refrendada en Chile por P. Castañeda (2003, 2005), A.M. Salamé (2003, 2005), entre otras.

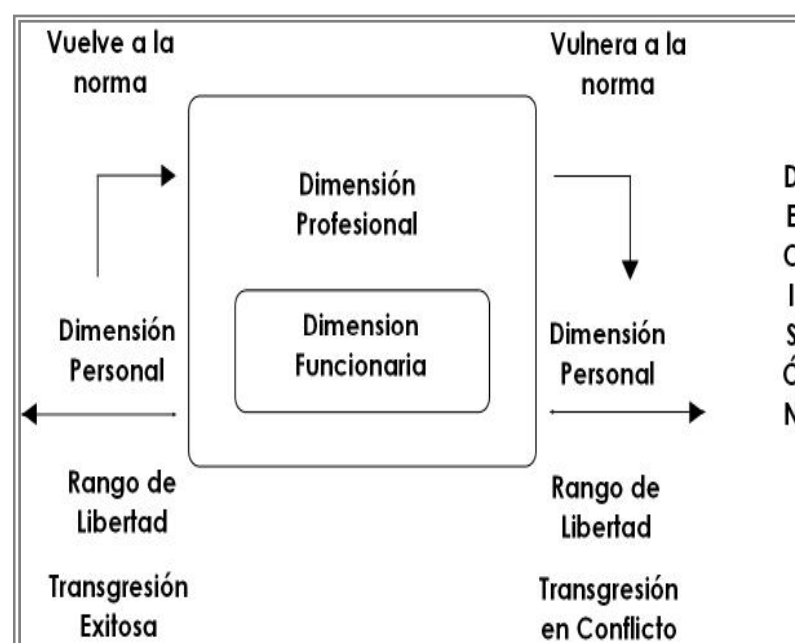
En la década de 1960, el influjo de la educación popular resultó notable para la conceptualización de la práctica como praxis social. Paulo Freire (1969) señaló que la práctica “siendo reflexión y acción verdaderamente transformadora de la realidad, es fuente de conocimiento y creación”. La práctica no aparece vacía sino que es sostenida por un proceso reflexivo, resultante de una profunda convicción en las potencialidades de la concientización. La práctica adquiere un sentido unificador, tal como lo advierten Castañeda, Lobos, Saavedra y Urquieta (2005): “El concepto de intervención profesional en Trabajo Social emerge en una primera aproximación, como un referente único, capaz de contener el quehacer profesional y que el colectivo denomina genéricamente *práctica*”.

Este reconocimiento del valor central de la práctica no está exento de problemas. Estas dificultades apuntan a las siguientes interpretaciones profesionales (Castañeda et. al 2005):

- “La Práctica es única e irrepetible. La calidad de la intervención profesional está directamente asociada al compromiso personal y/o profesional de quien le corresponda hacerla. Ello la dejaría absolutamente dependiente en su quehacer, no a los procedimientos técnicos ni metodológicos dispuestos para ella, sino básicamente, en el perfil del o la profesional que la ejerza”.
- “La Práctica funcionaria. El quehacer profesional puede alcanzar niveles de estandarización y réplica tan operativos, que puede transformarse en una repetición rutinaria incapaz de generar dinámicas de innovación”.
- “La Práctica no comunicable. La inacabable riqueza y diversidad presente en el ejercicio profesional solo puede mostrarse en plenitud en el marco de la propia práctica. Por tanto, no es comunicable ni transferible. Para conocerla hay que estar en el terreno”.

B. Lógicas de acción

Esquema N°2
Lógicas de intervención en el trabajo social²⁴



²⁴ Ver Castañeda, Lobos, Saavedra y Urquieta (2005): “Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social. Una experiencia de Reflexión Colectiva”. Pág.77.

Las lógicas de acción refieren a los sustratos que dan forma a los repertorios de técnicas, procedimientos y definiciones operativas configuradas en torno a la práctica. De acuerdo a Castañeda et al. (2005), para el Trabajo Social se conforman tres dimensiones:

- **Dimensión Funcionaria.** Se enmarca dentro de las lógicas proporcionadas por los marcos institucionales y de política social. Definidas desde fuera de los márgenes de la profesión, “otorgan un repertorio procedimental que exige a los y las profesionales una respuesta técnica eficiente, base de su evaluación de desempeño posterior”.
- **Dimensión Profesional.** Refiere a la autonomía y la experticia técnica. La práctica se desarrolla “en el marco de una dinámica en que convergen un desempeño estandarizado en torno a marcos institucionales y políticas sociales y los atributos de innovación y creatividad sobre la tarea asignada, que permiten optimizar y/o amplificar los ámbitos de influencia de la tarea profesional respecto de sus límites iniciales” (Castañeda et al., 2005).
- **Dimensión Personal.** En esta dimensión, la concepción respecto de la práctica trasciende los límites de la dimensión profesional y se instala fuertemente en los ámbitos valóricos personales. “En su síntesis, se simboliza en el compromiso social como referente central y se traduce en una acción profesional que se arriesga – no siempre exitosamente – a la trasgresión de las normativas y marcos institucionales o programáticos vigentes”.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

MARCO METODOLÓGICO

1. PROPÓSITO GENERAL Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El propósito de la investigación es **comprender las prácticas y lógicas de acción de la municipalidad de Viña del Mar, vinculadas a la gestión de la emergencia frente a sismos destructores**. Para este efecto, la investigación cualitativa abordará dos momentos específicos: el primero re-situado en marzo de 1985 y el segundo accionado en la actualidad.

Las preguntas de investigación son:

- ¿Qué amenazas y vulnerabilidades se evidenciaron durante la gestión de la última emergencia sísmica relevante en la ciudad de Viña del Mar, ocurrida en Marzo de 1985?
- ¿Qué tipos de prácticas municipales de gestión de la emergencia son evidenciadas, con ocasión del sismo destructor que afectó a la comuna de Viña del Mar en 1985?
- ¿Cuáles son las lógicas de acción que emergen en discurso de los actores municipales de Viña del Mar vinculados a la gestión de la emergencia generada por el sismo destructor de 1985?
- ¿Qué amenazas y vulnerabilidades actuales son relevados por los técnicos de la municipalidad de Viña del Mar, encargados de gestionar el riesgo potencial de un sismo destructor?
- ¿Qué tipos de prácticas municipales relevantes emergen en el discurso de los técnicos municipales, relativos a la gestión del riesgo vinculado a un potencial sismo destructor en Viña del Mar?
- ¿Cuáles son las lógicas de acción que configuran la gestión de la emergencia, ante la hipótesis de un sismo destructor en Viña del Mar?

2. FUNDAMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

La elección del enfoque naturalista-comprensivo responde a la naturaleza del propósito del estudio y al carácter de las preguntas de investigación, que buscan indagar sobre prácticas y significados en torno a la gestión de la emergencia en la comuna de Viña del Mar. Además, responde a una estrategia de estudio del equipo investigador que se inserta en la experiencia municipal de protección civil durante el año 2006. En este sentido, la investigación responde a lo señalado por A. Dávila (1998)²⁵, “en la investigación cualitativa el investigador es el lugar donde la información se convierte en significación (y en sentido).”

El método cualitativo parte desde un acontecimiento real acerca del cual se quiere hacer un concepto. Se está ante algo que se quiere saber qué es. El punto de partida son las observaciones que se han hecho y se hacen acerca del acontecimiento inmerso en la realidad. La meta es reunir y ordenar todas esas observaciones en algo comprensible. Vale decir, configurar un concepto acerca del fenómeno estudiado.

Es importante destacar que de acuerdo a las particularidades de la investigación, **esta sólo podrá ser interpretada y comparada con la realidad del municipio y comuna de Viña del Mar**, esto en base a las características, tipo de instrumentos y estrategias utilizadas tanto en la producción como análisis de la información obtenida.

Respecto a las distinciones más relevantes de este enfoque, Charles Reichardt (2000), señala que la elección del paradigma cualitativo permite:

- El empleo de métodos cualitativos,
- Orientar la investigación en el interés de comprender “desde el marco de referencia de quien actúa”,
- La observación es naturalista y sin (con escaso) control,
- El investigador está próximo a los datos (perspectiva *emic*),

²⁵ En Delgado y Gutiérrez: “Métodos y Técnicas de investigación cualitativa”. Pág.77.

Seminario de Título

- Los hallazgos están fundamentados en la realidad,
- El proceso adquiere una importancia relevante
- La validez de esta investigación radica en la existencia de datos reales y profundos,
- La investigación asume una perspectiva *holista*, y por último,
- La investigación asume que la realidad es dinámica.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Objetivo General N°1

Comprender la gestión de la emergencia en la Municipalidad de Viña del Mar, respecto del sismo destructor ocurrido en marzo de 1985.

Objetivos específicos:

- 1) Caracterizar las amenazas y vulnerabilidades que sustentaron la gestión del riesgo previo al sismo destructor de marzo de 1985.
- 2) Configurar las prácticas municipales evidenciadas con ocasión de la gestión de la emergencia vinculada al sismo destructor que afectó a la comuna de Viña del Mar en marzo de 1985
- 3) Configurar las lógicas de acción que emergen en el discurso de los técnicos municipales que gestionaron la emergencia, tras el sismo destructor que afectó a la comuna de Viña del Mar en marzo de 1985.

3.2. Objetivo General N°2

Comprender el proceso de gestión del riesgo en la Municipalidad de Viña del Mar, frente a la potencial ocurrencia de un sismo destructor.

Objetivos específicos

- 1) Identificar, en el discurso de los técnicos municipales, las principales amenazas y vulnerabilidades de la comuna de Viña del Mar frente a un potencial sismo destructor.

- 2) Configurar las prácticas vinculadas a la gestión del riesgo derivado de un sismo destructor en la comuna de Viña del Mar.
- 3) Configurar las lógicas de acción frente a un potencial sismo destructor, que emergen en el discurso de los técnicos responsables de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Viña del Mar.

4. MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

En esta investigación, el **muestreo** utilizado es teórico- estructurado, distinguiendo las dos situaciones enunciadas en los objetivos de la investigación: el sismo destructor de 1985 y la gestión del riesgo frente a un potencial y futuro sismo destructor. La información relevante del estudio está conformada principalmente por los discursos de los sujetos, datos cualitativos complementados por información contenidas en diarios, documentos municipales e informes técnicos (fuentes secundarias).

Los **criterios de inclusión** de los participantes son:

a. Para el objetivo general N°1:

- Funcionarios municipales, sin distinción de sexo ni edad, que están trabajando en la Municipalidad de Viña del Mar (planta, contrata u honorarios) al día 3 de marzo de 1985 y hasta el 31 de diciembre de ese año, sin distinción de su antigüedad en la institución.
- Autoridades municipales, asesores técnicos de la administración local al día 3 de marzo de 1985 y hasta el 31 de diciembre de ese año
- Ex trabajadores(as) de los programas PEM y POJH asentados en la Municipalidad de Viña del Mar al día 3 de marzo de 1985 y hasta el 31 de diciembre de ese año

b. Para el objetivo general N°2:

- Funcionarios municipales, sin distinción de cargo, sexo ni edad, que están trabajando en la Municipalidad de Viña del Mar (planta, contrata u honorarios) al día 1 de marzo de 2006 y hasta el 31 de diciembre de ese año, sin distinción de su antigüedad en la institución, y **cuyas funciones lo vinculen directa o indirectamente a la gestión de una potencial emergencia sísmica.**
- Funcionarios de organismos técnicos de protección civil (ONEMI, OREMI, SHOA), que en la hipótesis de un sismo destructor deban efectuar actividades de coordinación u operación directa en la comuna de Viña del Mar

Cabe señalar que no existen exclusiones entre ambos objetivos, por lo que un sujeto puede estar vinculado a ambos objetivos.

5. TECNICAS DE PRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Dentro de la perspectiva cualitativa del diseño de la investigación se definirán las siguientes técnicas como las principales para su desarrollo:

- **Grupo de discusión.** Esta técnica que consiste esencialmente en una forma de entrevista no estructurada con varios sujetos a la vez. El grupo de discusión se estructura en torno a ciertos tópicos claves de discusión. Sus ventajas, según sus impulsores, es que permite traer a la superficie las diferencias entre los participantes y las contradicciones entre sus réplicas, una forma de obtener las significaciones que existen detrás de las opiniones dadas en el grupo.
- **Entrevista semi estructurada.** Entendida como un procedimiento de conversación libre del protagonista que se acompaña de una escucha receptiva del investigador con el fin de recoger la información por medio de preguntas abiertas, reflexivas y circulares las cuales podrán develar las

Seminario de Título

categorías de interés para la investigación ya que clarifica conductas, fases críticas de la vida de las personas, logrando de esta forma identificar y clasificar los problemas, los sistemas de valores, los comportamientos, los estados emocionales, etc. de los protagonistas, ya que desempeñan un rol activo porque el investigador estimula la expresión de las persona en su propio marco de referencia comprendiéndolo en su propio contexto y con ayuda del lenguaje verbal y no verbal.

- **Historia de vida.** En la historia de vida, el investigador trata de aprehender las experiencias destacadas de la vida de una persona y las definiciones que esa persona aplica a tales experiencias. Implica la reconstrucción de episodios significativos de la vida de uno o más individuos.
- **Análisis de fuentes secundarias.** Esta referida a la búsqueda de antecedentes documentales como recortes de prensa, informes técnicos, oficios, cartas y otros elementos escritos que den cuenta de argumentos, interpretaciones y prácticas desarrolladas en torno al tema investigado.

Seminario de Titulo

Cuadro N°2
Técnicas de investigación, objetivo general N°1

Objetivo General 1 <i>Comprender la gestión de la emergencia en la Municipalidad de Viña del Mar, respecto del sismo destructor ocurrido en marzo de 1985.</i>			
Objetivos Específicos	Técnicas de producción de la información	Estrategia de investigación	Registros
Caracterizar las amenazas y vulnerabilidades que sustentaron la gestión del riesgo previo al sismo destructor de marzo de 1985.	Entrevista individual Análisis fuente secundaria	Indagatoria Búsqueda de sentido	Fotografías Archivos Recortes de prensa
Configurar las prácticas municipales evidenciadas con ocasión de la gestión de la emergencia vinculada al sismo destructor que afectó a la comuna de Viña del Mar en marzo de 1985	Grupo de discusión Entrevista Individual	Reconstrucción de la experiencia	Cintas de audio Cuaderno de campo
Configurar las lógicas de acción que emergen en el discurso de los técnicos municipales que gestionaron la emergencia, tras el sismo destructor que afectó a la comuna de Viña del Mar en marzo de 1985	Grupo de discusión Entrevista Individual	Reconstrucción de la experiencia	Cintas de audio Cuaderno de campo

Cuadro N° 3
Técnicas de investigación, objetivo general N°2

Objetivo General 2 <i>Comprender el proceso de gestión del riesgo en la Municipalidad de Viña del Mar, frente a la potencial ocurrencia de un sismo destructor</i>			
Objetivos Específicos	Técnicas de producción de la información	Estrategia de investigación	Registros
Identificar, en el discurso de los técnicos municipales, las principales amenazas y vulnerabilidades de la comuna de Viña del Mar frente a un potencial sismo destructor.	Entrevista individual Análisis fuente secundaria	Indagatoria Búsqueda de sentido	Fotografías Archivos Informes técnicos

Seminario de Titulo

Configurar las prácticas vinculadas a la gestión del riesgo derivado de un sismo destructor en la comuna de Viña del Mar.	Entrevista individual	Identificar Responder Interpretar	Cintas de audio Cuaderno de campo
Configurar las lógicas de acción frente a un potencial sismo destructor, que emergen en el discurso de los técnicos responsables de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Viña del Mar.	Entrevista individual	Identificar Responder Interpretar	Cintas de audio Cuaderno de campo

6. PLAN DE ANÁLISIS

Se utilizará el *Método Comparativo Constante* (MCC) descrito por Miguel Valles (1999). El método busca generar categorías conceptuales, propiedades e hipótesis mediante las siguientes técnicas:

- 1) De los datos brutos a la categorización inicial. Una vez producida la información, se busca establecer una serie de códigos iniciales asociados a fragmentos que comparten una misma idea.
- 2) Desarrollo de categorías iniciales: búsqueda sistemática de propiedades y registro de notas teóricas.
- 3) La integración de categorías y sus propiedades.
- 4) Delimitación de los núcleos conceptuales.

Este proceso de análisis es apoyado por el programa computacional Atlas/ti

7. AMINISTRACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

A. Plan de Trabajo

El presente estudio tuvo una extensión de tiempo dividida en dos semestres lectivos, según lo determina el currículo de formación profesional, de esta forma el tiempo exacto de estudio esta comprendido entre los meses de marzo y octubre del presente año 2006.

De acuerdo a la metodología de la investigación, la primera etapa estuvo compuesta por la construcción del Marco de Referencia, Marco Metodológico y diseño de instrumentos para la recolección de la información.

Como Segundo momento de la investigación se ejecutó el grupo de discusión y aplicación de entrevistas a los actores claves en la gestión de la emergencia sísmica de 1985.

La tercera etapa, compuesta por la aplicación de entrevistas a los actores claves en la gestión de la emergencia en la actualidad por parte del municipio.

Como cuarto momento se organizó la información y se formularon los análisis de las entrevistas y la enunciación de las primeras categorías de análisis.

Como quinto y último momento de la investigación el equipo de seminaristas comenzó el proceso de análisis y construcción de conclusiones finales.

Cuadro n° 4
Caracterización de los entrevistados

Período histórico consultado	Cargo o Función	Profesión o labor	Característica
1985	Alcaldesa	Historiadora	Figura emblemática de la Comuna. Adquiere seguros para palacios de la ciudad jardín previo al sismo destructor. Asume liderazgo de la emergencia sísmica de 1985. Con asesoría decide dinamitar edificio el Faro de Reñaca que había quedado con serios daños.
1985	Asesor de la alcaldesa	Ingeniero	Asesora a la alcaldesa en la compra de vehículos 4x4, en la adquisición de radios para mantener comunicado al municipio en momentos de emergencia.
1985	Jefa Desarrollo Social	Asistente Social 1	Reconocida labor en la gestión de la asistencia del municipio a la comunidad
1985	Profesional del departamento de operaciones y servicios	Ingeniero	Conoce el manejo de los recursos materiales con que cuenta, conoce la ciudad y los procedimientos adecuados ante la emergencia.
1985	Atención de la emergencia sísmica en terreno	Asistente Social 2	Trabajo en albergues y con la comunidad

Seminario de Titulo

1985	Atención de la emergencia sísmica en terreno	Asistente Social 3	Trabaja en los albergues y coordina acciones en el barrio de la comuna asignado
1985	Atención de la emergencia sísmica en terreno	Asistente Social 4	Trabajó en los albergues, impuso estrategias y innovaciones.
1985	Trabajo con la comunidad de uno de los barrios de la ciudad.	Coordinador Vecinal 1	Trabajó directo con la comunidad, en complemento con el asistente social.
1985	Trabajo con la comunidad de uno de los barrios de la ciudad	Coordinador Vecinal 2	Trabajó directo con la comunidad de su sector, en coordinación con asistente social
2006	Director del Departamento de Protección Civil y Emergencia	Contador Auditor	Lidera departamento municipal de Protección Civil y Emergencia. Con experiencia en este tipo de situaciones
2006	Profesional del Departamento de Protección Civil y Emergencia	Prevencionista de riesgos	Profesional con vasta preparación en el manejo y enfrentamiento de situaciones de emergencia y riesgo
2006	Funcionario del Departamento de Protección Civil y Emergencia	Bombero, Rescatista Urbano Con preparación en Experto en atención de emergencias	Con gran prestancia en el trabajo frente a emergencias. Su experiencia a nivel nacional e internacional.
2006	Director Oficina de atención Grupos Prioritarios	Asistente social	Encargado de participar activamente en la constitución de albergues, si las circunstancias así lo ameritan.

Seminario de Título

2006	Jefe de Social	Asistente Social	Implementador de un plan de Invierno desde el Departamento Social Muestra interés en que el trabajo social se vincule más fuertemente a este campo
2006	Director del Área de Operaciones y servicios	Ingeniero	Conecta y asesora directamente a las autoridades comunales, coordina y moviliza los elementos con que el municipio cuenta para. Maneja un catastro de la maquinaria pesada disponible a nivel local y de los camiones dromedarios de los que se disponen

Período histórico consultado	Cargo o Función	Profesión o Labor	Característica
2006	Director de parques y jardines	Arquitecto	Conocimiento de la Infraestructura Material con que cuenta el municipio, logística.
2006	Director de infraestructura Urbana	Ingeniero	Conocimiento de la Infraestructura municipal, dotado de artefactos para el enfrentamiento de emergencias
2006	Jefe de Asistentes Sociales	Asistente Social	Ejecutiva, con conocimientos en el manejo de emergencia sísmica, con capacidad de inducir en los funcionarios bajo su línea de mando
			Elegida con la más alta votación individual en

Seminario de Titulo

2006	Concejala por Viña del Mar	Historiadora Ex alcaldesa de Viña del Mar	elecciones municipales 2004, ello denota que aún mantiene plena vigencia entre la ciudadanía viñamarina. Con gran capacidad de convocatoria a nivel municipal, muy querida y respetada por su buen trato para con los funcionarios.
2006	Director de SERCO	Ingeniero	Profesional joven, con capacidad de manejar a decenas de funcionarios que realizan faenas pesadas
2006	Administrador de emergencia 3	Administrativo municipal	Participa de las labores propias del Departamento de Protección Civil del municipio.
2006	Conductor del Departamento de Protección Civil y Emergencia.	Administrativo municipal	Su función es conducir al personal, algo que
2006	Secretaria	Administrativa	Coordina y administra la oficina
2006	Desarrollo Social	Asistente Social de Sector	Coordina las acciones en su Barrio de jurisdicción
2006	Unidad de Patrimonio Municipal	Ex coordinador vecinal	Administrador del Castillo Wülff, Cercano colaborador de la Ex Alcaldesa 1985
2006	Departamento de Tránsito	Encargado de test para conducir	En la actualidad
2006	Departamento de Personal	Administrativa	Coordina y administra la oficina
2006	Secretaria	Administrativa	Coordina y administra la oficina

B. Principales dificultades Técnicas del proceso de investigación

Cómo en todo proceso, se presentaron dificultades que impidieron el avance expedito de las gestiones.

En el primer momento de la investigación, cuando se generaron las conexiones con el Equipo Municipal de 1985 se comienza con un discurso en el que se busca cautivar la atención de quiénes más adelante nos proveerán de información, información que nunca antes había sido sistematizada y que en definitiva constituye una de los principales resultados de este trabajo.

La primera convocatoria se dificultó, por lo que en una segunda oportunidad se debió ser estratégico, para ello se solicitó a la ex alcaldesa de Viña del Mar Sra. Eugenia Garrido Álvarez de la Rivera que se contactara con los participantes seleccionados para la entrevista grupal, de no haber sido de esta forma, es muy probable que la convocatoria hubiese variado negativamente, y es que, para todos los invitados, el que fuera esta figura de la Municipalidad de Viña del Mar quién les convocara revertía un hecho de la más alta relevancia.

Que el trabajo social se involucrara en una temática que a primera vista es de los sismólogos, geólogos, geógrafos o prevencionistas de riesgos, significó más que una dificultad, un desafío, pues antes de iniciar cualquier ronda de conversaciones se debía fundamentar el por qué la presencia del trabajo social en la temática, en todos los casos se comprendió la plena competencia de nuestra profesión, tanto en lo relativo a la planificación de los procedimientos tendientes a mitigar el efecto de una emergencia sísmica en la comunidad, como así también el trabajo en medio de la contingencia en lo relativo a intervenir en situación de crisis.

Seminario de Título

En la segunda parte de la investigación, se trabajó en base a la ocurrencia de un sismo destructor, similar la de 1985, pero en la actualidad. Esta parte de la investigación, coincidió con el lanzamiento de un polémico material audiovisual por parte del Canal de Televisión por Cable "Nacional Geographic", en el que, al margen del juicio que nos merece el contenido de la cinta, se muestra a Valparaíso y Viña del Mar desolados por un sismo destructor y posteriormente inundados por la ola destructiva de un tsunami. Ante el hecho se genera una polémica en donde Valparaíso reacciona con sus autoridades y Viña del Mar se repliega manteniéndose al margen y guardando completo hermetismo, debido a ello la atmósfera se ve enrarecida y se hace dificultoso el acceso a los nuevos entrevistados.

Luego de poner en práctica un plan de contingencia, en el que se buscó revertir esta situación, se realizaron una serie de reuniones previas a las entrevistas, con el fin de explicar acuciosamente el espíritu y sentido de la investigación, si bien el hecho revistió un retraso, igualmente se logra realizar las entrevistas.

8. CRITERIOS DE RIGOR

Cuadro N° 5

Criterio de referencia	Criterio Cualitativo	Procedimiento Aplicado
VERACIDAD	Credibilidad	Triangulación de fuentes y técnicas
GENERALIZACIÓN	Tranferenciabilidad	Muestreo teórico
DEPENDIBILIDAD	Dependibilidad	Auditoria de fuentes y contenidos.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA INFORMACIÓN Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN RELACIÓN AL SISMO DESTRUCTOR DE MARZO DE 1985

1.1. Terremoto del 3 de marzo de 1985.

1.1.1. Descripción de la situación.

Ficha N° 1
Terremoto 3 de marzo de 1985

Situación	Terremoto. Sismo destructor con epicentro en Algarrobo (130 km. al sur de Viña del Mar) y que afecta a las Regiones de Valparaíso, Metropolitana y de O'Higgins
Localización espacio-temporal	Región de Valparaíso, Comuna de Viña del Mar. 3 de marzo de 1985, 19:47 Hrs.
Gobierno de Chile	Presidencia del General Augusto Pinochet U. Gobierno Militar generado por pronunciamiento militar en 1973.
Sistema de Protección Civil y Emergencia	A cargo del Ministerio del Interior y la Oficina Nacional de Emergencia. Municipios coordinan entrega de recursos y administran información al sistema de emergencia nacional.
Alcaldesa de Viña del Mar	Sra. Eugenia Garrido Alcaldesa designada por el Gobierno Militar
Concejo Municipal u órgano colegiado	No existe.
Organización de la Emergencia	Coordinado por Departamento de Operaciones y con fuerte participación del Departamento de Desarrollo Social

Los registros documentales indican que la tarde del 3 de Marzo de 1985, la ciudad de Viña del Mar se encontraba en la última semana de su período del año más importante, coronado por la realización del Festival de Viña del Mar hacia finales del mes de Febrero. Tras años de crisis económica, la ciudad parece recuperarse lentamente en función del patrón de centro turística que es asumido desde la década de 1930, pero que se impone a partir de la crisis de las industrias de Viña del Mar en 1982, que llevó a la Compañía Refinadora de Azúcar (CRAV), símbolo del pasado fabril de la ciudad, a la quiebra producto de la especulación y la caída de sus acciones en la bolsa de valores.

Chile se encuentra bajo un estado de excepción de las garantías civiles y en un momento de crisis económica generalizada. El Gobierno Militar, por entonces, ensaya formulas de administración central que lo llevan ese día 3 de marzo a trasladarse a la ciudad de Punta Arenas, donde celebrarían reuniones de trabajo en dicha ciudad.

La recesión económica mundial de 1980 afectó intensamente a la economía nacional, la que ya se había resentido con la instauración de la economía neoliberal, cuya estrategia de choque generó gran impacto social con una fuerte reducción del gasto fiscal, con un índice de desempleo en torno al 18%. No se puede olvidar que los sindicatos estaban prohibidos y la legislación laboral había sido eliminada, el país trataba de dar una mínima solución a los desempleados, priorizando a los jefes de hogar, a través del POJH (Programa Ocupacional de Jefes de Hogar) y del PEM (Programa de Empleo Mínimo), donde mediante el asistencialismo se trataba de paliar los efectos del modelo económico que se instauró, sin posibilidad de cuestionamientos, y que excluía a miles de personas. El crecimiento económico era del 2%.

La prensa de la época da cuenta de esa apacible tarde de domingo 3 de marzo, que es bruscamente quebrada por fuertes sacudidas sísmicas ocurridas a las 19:47 horas. Un ensordecedor ruido subterráneo acompañado de un prolongado e intenso sismo de magnitud 7.5° en la escala de Richter y un máximo de 8.5° en la escala modificada de Mercalli azotó a esta ciudad.

“Yo estaba a punto de salir de vacaciones, pues habíamos terminado la temporada de verano y luego del festival de aquel año, cuando en ese mes de marzo se produce esta emergencia, se suspendieron mis vacaciones y nos pusimos a trabajar de inmediato”.

Asesor alcaldicio 1985.

Los terremotos han sido una constante en toda la historia de Chile, que es un país que se ha caracterizados por estos hechos de origen natural al estar su territorio ubicado en el llamado *Cinturón de Fuego del Pacífico*. Bajo su territorio convergen la placa de Nazca y la placa continental sud americana, provocando periódicamente movimientos telúricos de diversa magnitud que en ocasiones provocan gigantescas catástrofes²⁶.

Tras el terremoto, una nube de polvo se apodera de la ciudad de Viña del Mar y de toda la bahía de Valparaíso. Edificios emblemáticos de Viña del Mar, como el Palacio Carrasco, la Casona de la Quinta Vergara y nuevas construcciones ubicadas en sectores residenciales de Reñaca Bajo son afectadas seriamente por el sismo. La ciudad se encuentra sin agua potable, energía eléctrica y con un toque de queda que “muy pocos respetaron esa noche”²⁷.

²⁶ www.wikipedia.org, los terremotos, extraído el 15 de septiembre de 2006

²⁷ Diario La Estrella, Marzo de 1985

Dos íconos de la destrucción del sismo son la denominada Etapa C del Conjunto Habitacional Canal Beagle y el Edificio “El Faro” de Reñaca. Ambos habitados por familias de ingresos medios que vieron totalmente destruidas sus viviendas producto del terremoto. De acuerdo a los testimonios recogidos, las imágenes de una ciudad fuertemente afectada por esta emergencia eran sobrecogedoras:

“Recuerdo que Canal Beagle el 70% de dos etapas se derrumbaron, se les sacaron y aislaron a las personas se consiguió alojamiento se habilitaron albergues municipales, después vino una ola de temblores, las replicas, pero ya había asumido la municipalidad la responsabilidad de administrar a una emergencia”

Ex Funcionario Municipal

“Fue verdaderamente una experiencia, desde luego una decisión tremenda que tomar, porque el edificio tenía propietarios y luego el echarlo abajo fue igual que una ejecución casi, cinco y media de la mañana, con una neblina espantosa, se lleno de gente que iba a ver esto, el contingente de la armada que fue la que puso el comandante y almirante después que estuvo a cargo de la operación y una vez que el edificio se echó abajo vinieron las críticas, porque se echó abajo el edificio y nadie se acordaba de que fueron citados todas estas entidades técnicas para que opinaran realmente que es lo que había que hacer con este edificio que no tenía salvación y como experiencia personal mía de una situación donde uno se tiene que sobreponer al miedo que siente y poder entrar a este edificio, trepar, trepar porque el edificio estaba como ustedes lo acaban de ver y entrar a ese edificio que cada día se inclinaba más y sentir que de repente se estremecía y pegaba una crujida mas o menos grande cuando uno estaba ahí, esa fue una en las que mas miedo podían provocarle a uno”

Ex Alcaldesa

Los sectores populares de Viña del Mar fueron fuertemente afectados, en especial las viviendas antiguas construidas en base a barro y adobe ubicadas en los sectores de Santa Inés, Forestal, Achupallas y Reñaca Alto. En este último sector, la población sufrió fuertes embates, toda vez que el terreno en donde se ubicaban estas viviendas en muchas ocasiones no es apto para efectuar construcciones. La destrucción es invisibilizada por la autoconstrucción y la solución alternativa de problemas habitacionales, aún cuando se les reporta como sujetos de la ayuda asistencial entregada por el Gobierno para esta emergencia.

1.1.2. Imagen y significado de la emergencia.

A partir de los discursos de los sujetos, surgen algunos íconos de la emergencia que constituyen eventos colectivamente reconocidos. Estos están principalmente referidos a la situación de los inmuebles patrimoniales públicos, los daños en la edificación privada habitada por grupos sociales de altos ingresos, los daños en la edificación privada de grupos de ingreso medio, la situación de los sectores populares y los daños en los servicios básicos, en especial en las redes de agua potable.

A. Discurso sobre el daño en edificios públicos.

Al respecto los sujetos participantes de la investigación refieren con gran pesar la destrucción parcial de la edificación pública, especialmente aquella que conforma el patrimonio arquitectónico de la Ciudad de Viña del Mar. En parte la destrucción esta asociada al uso de material no adecuado para resistir eventos sísmicos de mayor importancia, pero según indican los entrevistados salvo el teatro municipal que mantenía reparaciones pendientes, el resto de los edificios históricos del municipio se mantenían, aparentemente en adecuadas condiciones.

Uno de los edificios que en el discurso de los sujetos es mencionado como icono de la destrucción es el palacio Carrasco, ubicado en Avenida Libertad con Calle Cuatro Norte. De acuerdo a los entrevistados el edificio era ocupado como centro cultural, biblioteca y museo de historia natural.

La fachada del edificio fue totalmente afectada por el sismo destructor del 3 de marzo de 1985.

Cuadro N° 6


SITUACIÓN AFECTADA: EDIFICIOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD	
	<p>PALACIO CARRASCO</p> <p><u>Valor urbano:</u> Centro Cultural de Viña del Mar</p> <p><u>Efectos del Terremoto</u> Destrucción de la Fachada y del Museo de Ciencias Naturales que albergaba en su interior</p> <p><u>Estrategia de solución</u> Reconstrucción Contratación de seguros</p>

B. Discursos sobre daños en edificios habitados por sectores medio-altos.

De acuerdo a los relatos proporcionados por los entrevistados, una de las situaciones que mayor impacto generó el terremoto a nivel de la infraestructura y la conmoción pública, fue el estado en que quedó el recién construido edificio “El Faro”, no sólo por su destrucción, sino también por las consecuencias que trajo su demolición posterior. A nivel de la ciudadanía y de las autoridades, la demolición significó la evaluación y opinión de importantes profesionales y científicos, cuyo diagnóstico fue decisivo en relación a su demolición.

La demolición representó convencer a un grupo social, que no estaba dispuesto a perder una inversión de esas dimensiones. Ante lo cual primó la opinión técnica sobre los peligros que representaba mantener en pie el edificio el Faro y, por sobre las esperanzas de la reconstrucción.

Cuadro N° 7

SITUACIÓN AFECTADA: EDIFICIOS PRIVADOS DE SECTORES MEDIOS-ALTOS INGRESOS	
	<p>EDIFICIO EL FARO</p> <p><u>Valor urbano:</u> Nueva Arquitectura Sector Reñaca</p> <p><u>Efectos del Terremoto</u> Destrucción de la base del edificio, quedando inclinado y representando un enorme peligro para la seguridad de las personas</p> <p><u>Estrategia de solución</u> Demolición El edificio es dinamitado con cobertura de prensa</p>

C. Discursos sobre daños en edificios habitados por grupos medios-bajos.

El sector de Canal Beagle, para la mayoría de los entrevistados, representa la comprobación empírica de la expresión que U. Beck (1986) entrega al referirse a la naturaleza y sus manifestaciones, las catástrofes naturales, no tienen una categorización de clases sociales, menos aún cuando el ser humano ha invisibilizado su existencia y ha construido sin medir el equilibrio.

Si bien el sector representaba un espacio de habitación para sectores medios de la ciudad, ello en la constante de que los sectores que históricamente son mayormente dañados, no lograba tener lógica, frente a la destrucción total de los edificios del sector.

Con posterioridad y según relatos de los entrevistados, se ha señalado que el lugar donde se construyeron dichas edificaciones, se encuentra sobre una falla geológica, que en la manifestación de sismos destructores actúa como el denominado *Efecto Látigo*, destruyendo con mayor violencia todo lo que en el lugar se construye.

Cuadro N° 8

SITUACIÓN AFECTADA: EDIFICIOS PRIVADOS DE SECTORES MEDIOS INGRESOS	
	ETAPA C CONJUNTO HABITACIONAL CANAL BEAGLE <u>Valor urbano:</u> Solución habitacional para familias de ingresos medios: comerciantes, profesionales, técnicos, funcionarios, etc. <u>Efectos del Terremoto</u> Edificios son gravemente dañados en sus pilares y estructuras. Caen "cajas" de escalas y las paredes de los edificios son agrietadas <u>Estrategia de solución</u> Demolición


D. Discursos sobre daños en sectores populares

Históricamente se ha señalado que frente a las manifestaciones de la naturaleza, son los sectores más deprivados y con menores recursos los que finalmente sufren las inclemencias con mayor agresividad.

Si bien frente a emergencias de tipo invernal lo anterior toma mayor sentido, cuando la presencia de un sismo destructor es la razón de la emergencia, el panorama de impacto y daño se amplía exponencialmente. Es así como los sectores que de una u otra forma están ya concientizados respecto de sus vulnerabilidades, surgen frente a la emergencia con cierto grado de expectativas, que en su mayoría sobrepasan la posibilidad de resolución real, por ejemplo: obtener una vivienda de mejor calidad, que la que fue destruida por el sismo, situación que genera una insatisfacción. Según el relato de los entrevistados eran los sectores más desprovistos los que veían en este terremoto, la oportunidad de mejorar o adquirir una vivienda definitiva.

Es decir la disociación y transformación de una emergencia en una oportunidad, obedece a una lógica de reacción post traumática, que en el mejor de los casos tuvo una verdadera solución, como fue el caso de la formación de nuevas poblaciones en los sectores como El Olivar.

Cuadro N° 9


SITUACIÓN AFECTADA: VIVIENDAS DE SECTORES POPULARES	
	<p>DESTRUCCIÓN DE LAS ESCALAS COMUNITARIAS DEL SECTOR FORESTAL</p> <p><u>Valor urbano:</u> Autoconstrucción, no reconocida por la arquitectura y diseño urbano oficial</p> <p><u>Efectos del Terremoto</u> Destrucción de viviendas de adobes, escalas comunitarias y espacios públicos</p> <p><u>Estrategia de solución</u> Demolición por parte del municipio Demolición operada por los pobladores</p>

E. Discursos sobre daños en los servicios básicos

Dentro de las situaciones que se presentan post evento sísmico, una de las primeras fue el corte de suministro de agua potable, según los relatos aportados por los entrevistados, la ausencia de agua, genera en la población un estado de desesperación y angustia mayor, los fenómenos sociales de mayor connotación y recuerdo son la distribución del elemento, ya que frente a una necesidad vital, se manifiestan las diferencias sociales en cuanto a preparación y recursos, esto explicado con el siguiente ejemplo.

La familia que por características personales tienen mayor cantidad de recipientes o fuentes donde almacenar agua, logran tener y por consecuencia seguir desarrollando casi normalmente su rutina familiar, en cambio, aquellas que por las razones contrarias a las anteriores, carece de recipientes o de recursos para adquirirlos, no logra acceder en forma satisfactoria al suministro necesario, generándose así una de las problemáticas más primitivas en el ser humano moderno, quien tiene un mayor poder adquisitivo o de respuesta, logra también concentrar recursos para su sobrevivencia y mantención, incluso en situaciones extremas como esta.

Cuadro N° 10

SITUACIÓN AFECTADA: SERVICIOS BÁSICOS DE LA CIUDAD DE VIÑA DEL MAR	
	<p>CORTE SUMINISTRO AGUA POTABLE</p> <p><u>Valor urbano:</u> Ciudad que cuenta con servicios básicos, a excepción de sectores populares que históricamente han carecido de ellos: Forestal, Reñaca Alto, Santa Julia.</p> <p>Efectos del Terremoto Ciudad sin suministro eléctrico ni teléfonos por más de 48 horas. Suministro de agua está suspendido por días.</p> <p><u>Estrategia de solución</u> Apertura de un pozo de agua en 2 oriente 1021. Camiones aljibes circulan por la ciudad. Luz eléctrica es principalmente repuesta por la empresa distribuidora.</p>

1.2. Amenazas y vulnerabilidades en la Gestión de la emergencia de 1985

1.2.1. Amenazas en la situación de 1985

A. De tipo latente: historia sísmica de la zona: Chile ha sido históricamente un país con manifestaciones sísmicas, su ubicación geográfica y las características geológicas del suelo chileno, lo hacen acreedor de potencialidades sísmicas mayores a las de otras regiones del continente.

La antesala al terremoto de 1985, se encuentra precedida por las manifestaciones sísmico destructoras de 1906, 1965 y 1971, es decir desde la última manifestación sísmico destructora en la región sólo habían transcurrido catorce años.

El 3 de marzo de 1985, tras la expresión de un nuevo terremoto, la Quinta Región nuevamente fue víctima de una de las manifestaciones más violentas para la vida humana.

B. De tipo expresa: seguidilla de sismos entre enero y febrero de 1985: Los sujetos entrevistados indican que durante el verano de 1985 se produce una ola sísmica de mediana intensidad que afecta a la zona de Valparaíso. El *enjambre* de temblores es advertido por la población y en general no es tomada como advertencia de un potencial sismo mayor. Si bien los eventos sísmicos son registrados por la prensa, respecto de ello no se cuenta con medidas de reacción y prevención, ya sea en las autoridades centrales como locales.

“La ciudad no estaba preparada, los vecinos de Viña del Mar no estaban preparados a pesar de que sentían los temblores de que venían”

Funcionaria municipal, 1985.

No obstante, en algunos funcionarios y puntos específicos de la Municipalidad, **esta amenaza es advertida**, tomándose algunas medidas de prevención y mitigación de eventuales daños asociados a un sismo destructor:

Uno siempre a esta parte si uno recuerda como se vivió del terremoto, desde enero mas o menos venía una tembladera permanente, lo que llevó al jefe de gabinete que era don Emilio Kopaitic, a plantearme en varias oportunidades que era necesario que se equiparara con jees al municipio y que tomáramos ciertos seguros, porque él creía que venía un terremoto, a lo que yo siempre lo retaba y le decía "déjate de ver cosas negativas"

Ex Alcaldesa Viña del Mar

1.2.2. Vulnerabilidades

- A. **Económicas:** Hacia principios de 1980, Chile vive un despegue económico basado en una fuerte acometida de las exportaciones de productos y un precio de dólar fijo que produce una expansión del gasto y especulación. La banca nacional comenzó a perder respaldos, generándose con ello una fuerte caída en las reservas de estas entidades. En 1982, la banca chilena es intervenida, iniciándose una de las crisis económicas y sociales más relevantes de la historia nacional, con enormes consecuencias en los sectores de la población que laboran en industrias y pequeño comercio.
- B. **Políticas:** Producto del quiebre político-institucional de 1973, el país está gobernado en 1985 por el General Augusto Pinochet U., en un Estado donde las garantías políticas y constitucionales están suspendidas. La participación de la comunidad está restringida, no existen elecciones de autoridades a nivel central y local. El país se encuentra dividido entre partidarios del régimen militar y opositores. **Parte de la población en Viña del Mar no se identifica con las autoridades nacionales y locales.** La ciudad es vulnerable por la falta de acuerdo de convivencia básica, que implica que grupos sociales están excluidos (autoexcluidos) de la participación organizada.

C. Organizacionales: La Municipalidad de Viña del Mar cuenta con un número insuficiente de profesionales para abordar la tarea de una probable situación de emergencia. No obstante, la municipalidad cuenta con experiencia en la gestión de emergencias invernales que afectan severamente a la ciudad, como por ejemplo en el año 1984.

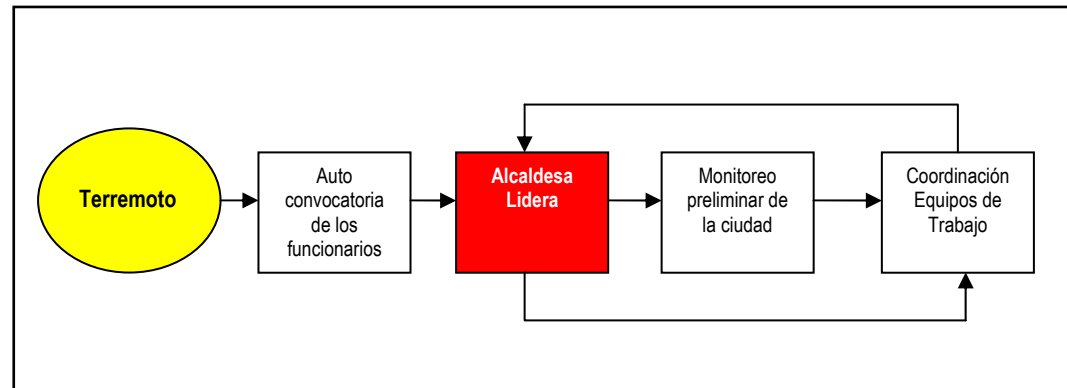
La situación de la comuna de Viña del Mar tuvo algunos momentos previos en que la capacidad de gestión frente a una emergencia de origen natural ya había sido puesta a prueba, en 1984 las intensas precipitaciones generaron una emergencia hidrometeorológica de grandes proporciones. El día 4 de julio se produce una catastrófica inundación que afecta a gran parte del plan próximo a las riberas del estero y, lo que es peor, el valle de Reñaca sufre un espantoso aluvión que, lamentablemente, cobró la vida de varias personas²⁸. Se desbordó el estero de Reñaca, uno de los espacios más preciados de la ciudad desde el punto de vista turístico y con una población poco abordada desde el servicio social de la época. Durante esa emergencia hubo varias pérdidas humanas, ello sembró un precedente para un gobierno comunal que fue sobre exigido por la naturaleza.

²⁸ www.munivina.cl, archivo histórico de Viña del Mar, extraído el 27/10/2006

1.3. Prácticas Municipales en la Gestión de la Emergencia de 1985

1.3.1. Primera reacción

Esquema N° 3



A. Auto convocatoria de los funcionarios

A partir del relato de los sujetos, se desprende que la primera conducta post terremoto, fue verificar su situación personal y familiar, el autoconvocarse es reconocido como una acción colectiva.

Autoconvocatoria implica en este caso, movilizarse en dirección al edificio consistorial, ubicado en Calle Arlegui 615, en el centro Viña del Mar. Luego las operaciones se realizarían desde dependencias de la ramada de Chile en el sector de Las Salinas.

B. Liderazgo de la Alcaldía

A partir de las expresiones entregadas por los entrevistados, una de las acciones que mayor impacto y motivación generaron en el equipo municipal, fue la sólida y comprometida actitud mostrada durante toda la emergencia por la primera autoridad comunal, en todo momento de la emergencia sísmica, participó activa y permanentemente tanto en la coordinación, como en la entrega y supervisión de la ayuda facilitada por el municipio, el gobierno regional y nacional, inyectando en cada uno de

los funcionarios una impronta de energía y compromiso para con la comunidad.

C. Monitoreo preliminar de la ciudad

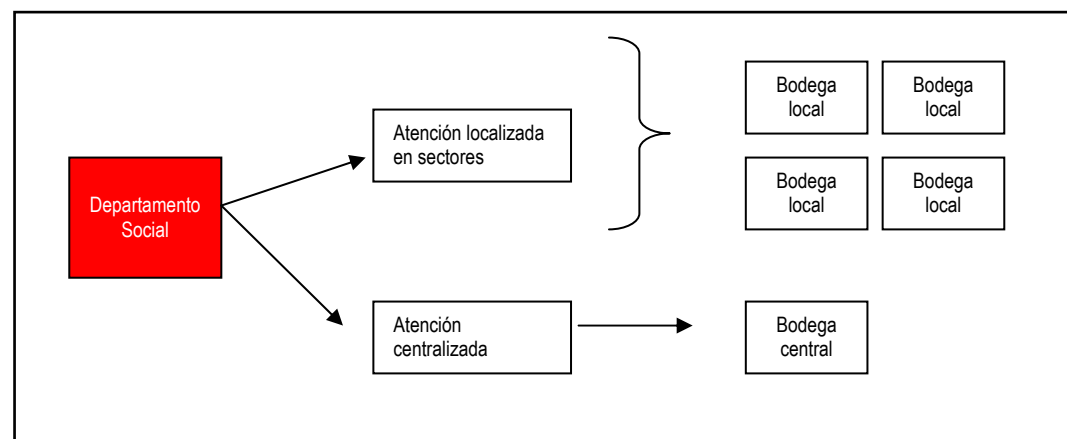
Según los relatos entregados por los entrevistados, una de las primeras acciones realizadas por el equipo municipal fue recorrer la ciudad y realizar un catastro del siniestro acontecido, generando una categorización y sectorización de territorios y edificios con mayor o menor grado de peligro.

D. Coordinación de los equipos de trabajo

Posterior al desarrollo del recorrido preliminar, los funcionarios municipales se organizaron de acuerdo a la zonificación de daños que se había gestado durante el monitoreo preliminar y procedieron a conformar equipos de trabajos interdisciplinarios con los cuales salieron a terreno a entregar las primeras ayudas de emergencia y a conformar los albergues en cada uno de los sectores más afectados.

1.3.2. Ayuda Social de emergencia

Esquema N° 4



A. Departamento de Desarrollo Social

Equipo conformado por profesionales asistentes sociales, que en su mayoría habían egresado recientemente y por lo tanto tenían escasa preparación para la contención de una emergencia sísmica, fueron quienes debieron responder de forma coordinada y eficiente ante las múltiples problemáticas y contingencias que a medida que transcurrían los días y meses comenzaban a aumentar y por consecuencia, complejizar la respuesta técnica.

El cuerpo de profesionales del Departamento de Desarrollo Social, en conjunto con otras disciplinas profesionales de la municipalidad y un número importante de voluntarios calificados, dieron cuerpo a un trabajo multidisciplinario que permitió, entregar una respuesta técnicamente adecuada a las necesidades y requerimientos de la emergencia.

B. Atención centralizada

Transcurridos los primeros días de ocurrido el sismo destructor, una de las primeras lógicas de reacción municipal fue conformar una bodega central donde se concentraba todo el material de construcción, alimentos y abrigo, desde allí los diversos equipos debían solicitar y posteriormente trasladar la ayuda a los sectores que lo requerían.

C. Atención localizada en sectores

La respuesta municipal, una vez transcurridos las primeras semanas del evento sísmico, debió modificarse de acuerdo a las contingencias y dificultades que comenzaban a presentarse en el equipo municipal, una de ellas fue el retardo y descoordinación al momento de entregar y abastecer de materiales a los diversos sectores, como nueva estrategia incorporada por los equipos multidisciplinarios, estuvo descentralizar la ayuda y la entrega de materiales, para trasladarla a los sectores geográficamente dañados, así se facilitó la entrega de apoyo y

con ello la optimización de la respuesta municipal y en consecuencia la solución o mitigación de la problemática.

D. Bodega central

Espacio físico habilitado durante la emergencia sísmica, donde en primera instancia se centralizó toda la ayuda recibida y los recursos propios con los que el municipio hizo frente a la emergencia, con posterioridad el municipio descentralizó la ayuda y trasladó pequeñas bodegas a cada sector, permaneciendo la central como aquella que debió concentrar toda la ayuda que comenzó a llegar desde gran parte de Chile. La bodega debió lidiar entre otras cosas con gran stock de productos que llegaban en cantidades desmesuradas y con fechas de vencimiento próximas y en algunos casos ya vencidas, lo que generó efectos indeseados al trabajo que se realizaba.

E. Bodega local

Estrategia municipal que tuvo por objetivo descentralizar y concentrar la ayuda de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada sector y población afectada.

Estas pequeñas bodegas locales tenían por objetivo facilitar el trabajo de reconstrucción y solución a las problemáticas vivenciadas individualmente por las familias afectadas.

1.3.3. Operaciones vinculadas a la emergencia

En este aspecto es necesario distinguir entre las acciones previas y las operaciones posteriores a la ocurrencia del sismo como las acciones de mitigación del daño producido por el sismo destructor de 1985.

A. Acciones Previas

Corresponden a las acciones realizadas con anterioridad al evento sísmico y que tienen directa relación con la prevención de ciertas situaciones que pudieran generar riesgo o vulnerabilidad entre las comunidades.

“Que se equipara muy bien los jeep, que tuviéramos ciertas comunicaciones entre nosotros, porque ya habían algunos equipos de radio y la alcaldía pero eso se implementó precisamente bajo esa mirada de que podía ocurrir algo, pero así equipamos los jeep con linternas, con una serie de elementos que eran para concurrir en ayuda de la gente, mas la radio que yo creo que fue el elemento de mayor trascendencia porque desde luego que se corta la luz, no habríamos tenido posibilidad ni con celulares de comunicarnos, pero el hecho de que se instaló una radio en mi casa, todos los jeep tenían radio, también los distintos departamentos municipales contaban con radio, eso facilitó casi todo dándose una mirada de que podía ocurrir algo...”

Ex Alcaldesa

“las camionetas que teníamos estaban todas adaptadas y todas con radio, con una pala chica, una picota... todo, todos con cascos y botas”

Funcionario Depto. Operaciones 1985

Tal como se observa en los párrafos anteriores en el caso de Viña del Mar, las acciones realizadas con antelación a la ocurrencia del sismo destructor de 1985 fueron principalmente tres:

- Aseguración de un número importante de edificios patrimoniales de la comuna, lo que permitió su posterior reconstrucción
- Compra y equipamiento de flota de Jeep, recursos que permitieron realizar todo el trabajo de terreno post ocurrencia del evento catastrófico.
- Implementación de un moderno sistema de Radio al interior del municipio, recurso que facilitó la comunicación entre los diversos equipos de trabajo y la primera autoridad comunal.

Seminario de Título

Así como señalan los actores involucrados en 1985, a partir de las sugerencias técnicas realizadas por el jefe de gabinete de la época, la alcaldía realizó tres grandes acciones o líneas de prevención, en materias de implementación de recursos materiales para el enfrentamiento de una emergencia sísmica. Todas ellas con óptimos resultados de cooperación y facilitación en la respuesta municipal a la emergencia.

Desde el punto de vista estratégico de la planificación, el anteponerse a escenarios adversos y generar estrategias para la solución de ellos, se denomina prevención, desde el punto de vista de la convivencia de la naturaleza y el ser humano, se denomina prudencia.

B. Acciones de mitigación del daño

Corresponden a las acciones realizadas con posterioridad a la ocurrencia del evento sísmico de 1985 y que representan las primeras respuestas orientadas a mitigar y controlar la ocurrencia de daños ahora causados por la acción del hombre o por la consecuencia de los efectos del siniestro.

“Digamos en el momento mismo fue un impacto tremendo, pero si lo que yo me recuerdo frente a la pregunta de cual fue la gestión inmediatamente, pasa el primero susto y voy a la radio y comienzo a llamar: que todos los funcionarios municipales, que a través de Emilio, Carlos Cataldo. Emilio estaba en Olmué, en fin, que nos reuniéramos en un curso dado, para poder salir a recorrer la ciudad”

Ex Alcaldesa, año 1985

Tal como señala el párrafo anterior, una de las primeras acciones realizadas con posterioridad al evento sísmico, fue comunicarse a través de las radios²⁹ y desde allí conformar un equipo que salió a recorrer la ciudad a fin de identificar los principales nudos críticos de la emergencia.

²⁹ equipos de radio que habían sido adquiridas con anterioridad y por recomendación de un funcionario municipal, se entiende como una acción preliminar que permitió realizar una de las primeras respuestas a la emergencia; la primera coordinación se ejecuta gracias a la presencia de las radios UHF.

Seminario de Título

La conformación y organización de los equipos municipales se vio facilitada por la presencia de un adecuado equipamiento de jeep y de la habilitación de modernos sistemas de comunicación.

La mitigación de daños inmediatos como la destrucción de pavimentos, riesgos en edificios, fugas de gas, corte del abastecimiento de agua potable, hogares inhabitables, fueron socorridos de acuerdo a una priorización que se realizó de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

“un sismo no afecta como nos suele ocurrir cuando tenemos temporales que afectan a sectores específicos de la comunidad, a la gente más pobre entonces a esos sectores tenemos que concurrir, en cambio esto no es un temporal, sino el sismo le afecta al cien por ciento de la comunidad, por lo tanto nuestro despliegue fue a todo la comunidad”

Funcionario municipal, año 1985

Cuando la mitigación de una emergencia está en un área geográficamente focalizada y en un sector socioeconómicamente caracterizado, la entrega de ayuda y asistencia logra ser en la mayoría de los casos contenida, ahora bien, frente a una emergencia de características comunales, donde no existe una población excluida o liberada del evento, la mitigación se complejiza y en muchos casos no logra ser cubierta con los recursos propios de la organización responsable. El caso de 1985 no fue la excepción a lo antes descrito, la comuna de Viña del Mar, no contaba con los recursos suficientes para enfrentar una emergencia sísmica, la visita del Presidente de la República y su equipo de Ministros, concentró toda la atención de los habitantes y funcionarios municipales, era necesario sensibilizar a la autoridad nacional, para así recibir la ayuda del gobierno y de esa forma entregar la asistencia adecuada.

1.3.4. Albergues

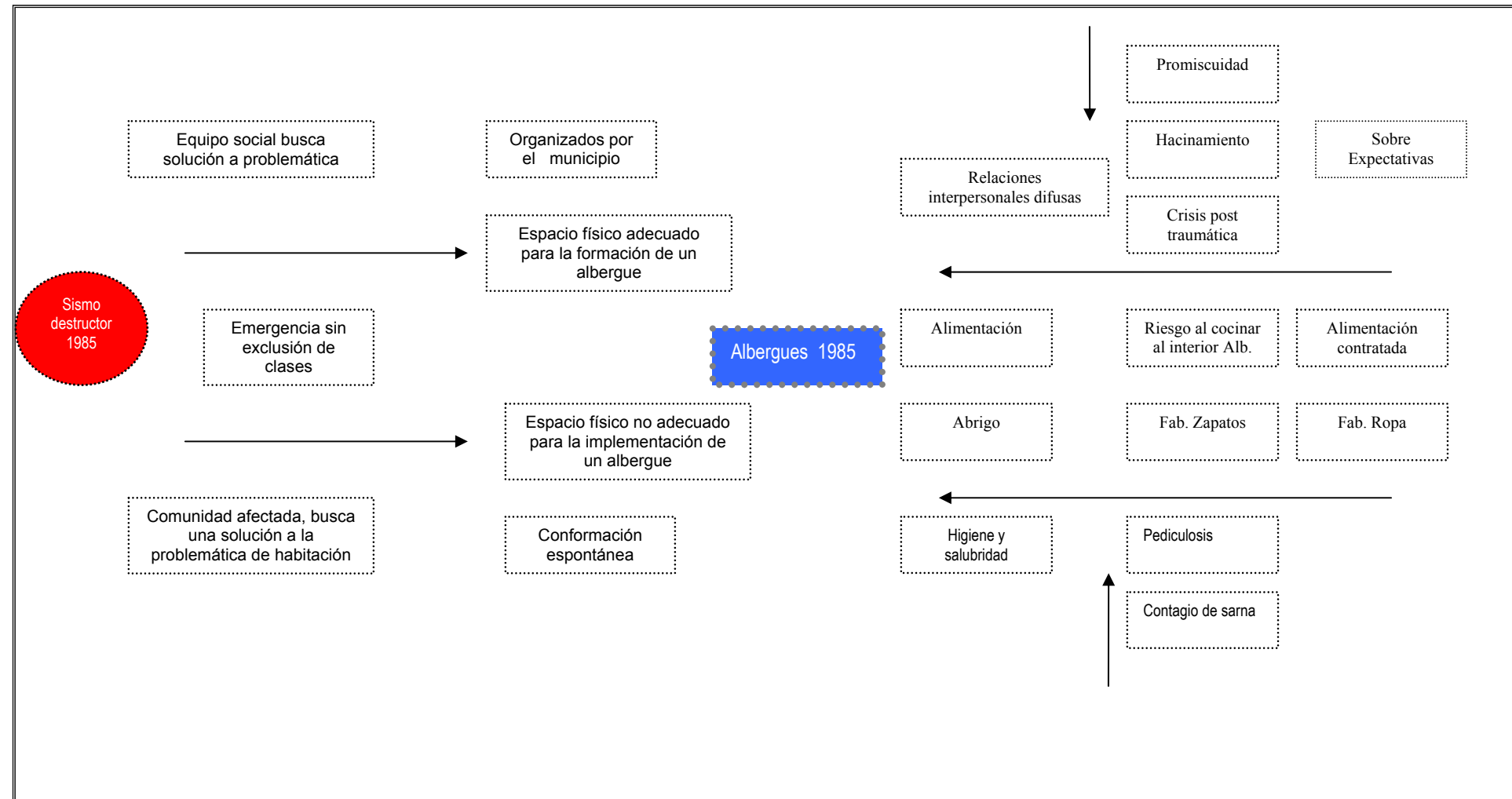
Se entenderá como **albergue**, a la solución de tipo temporal y transitoria, destinada a resolver problemáticas de tipo habitacional, alimentaría y de servicios sanitarios básicos, cuyo origen indistintamente puede ser espontáneo (*organizado por la población afectada*) u organizado por parte de un organismo técnico como el municipio.

“Partimos con las sedes, pero ya al día siguiente se nos desbordo la sede así que tuvimos que trasladarnos hacia las escuelas y por supuesto que las escuelas inmediatamente se facilitaron para constituir las en albergues”

Asistente Social, año 1985

Tal como se relata en el párrafo anterior, en la conformación de los albergues de la comuna de Viña del Mar, existieron un número significativo de problemáticas que debieron ser resueltas a medida que la contingencia de estas mismas lo iba requiriendo, entre ellas:

Seminario de Título



Esquema 5

A. Aspectos vinculados a la infraestructura

En la conformación de los primeros albergues, aquellos que no tuvieron la intervención técnica inicial del municipio, una de las principales problemáticas, fue la inadecuada infraestructura que presentaban las sedes de las juntas vecinales al momento de entregar las mínimas condiciones en materia de servicios básicos y de espacio para los albergados, la respuesta técnica que el municipio entregó a través de los equipos multidisciplinarios, fue el traslado a lugares que ofrecieran las condiciones básicas para mantener a las familias. Este punto es la transición entre la conformación espontánea y la intervención técnica del municipio.

Tanto en la conformación espontánea como en la técnica municipal, es importante señalar que cada una de ellas converge finalmente en la administración municipal, no existiendo antecedentes que permitan confirmar la permanencia de un albergue espontáneo en total independencia de la supervisión y mantenimiento por parte del municipio.

B. Aspectos vinculados al tiempo de permanencia en los albergues

El tiempo que debe durar un albergue, no se encuentra definido en ningún libro de formación disciplinaria, al respecto la experiencia menciona que, mientras menos sea la extensión en tiempo, mejor serán los procesos de reincorporación social. Sin embargo en el caso de Viña del Mar, la temporalidad no fue lo técnicamente esperado, la conformación de un albergue en terrenos de Bienes Nacionales, donde hoy se encuentran los terminales de la empresa de buses expresos Viña del Mar, tuvo como experiencia el asentamiento de más 100 familias, cuya salida no fue posible, sino luego de transcurrido un año aproximadamente.

Seminario de Título

Esta situación precipitó el surgimiento de múltiples y complejas dinámicas de convivencia y de intervención profesional.

La incapacidad de controlar y determinar las relaciones de cientos de personas, sólo ocasionó en el equipo municipal un número significativo de nuevas problemáticas para abordar. Tanto los albergado(a)s como las autoridades mantenían disímiles perspectivas de solución a las problemáticas, que finalmente retardaron la entrega de las soluciones definitivas.

C. Aspectos vinculados a la alimentación de los albergados

La alimentación durante la extensión de los albergues representó otra de las situaciones que debieron ser manejadas con prontitud una vez transcurridos los primeros momentos de la emergencia sísmica, según los relatos de los entrevistados, en un primer momento la decisión técnica en algunos albergues fue la de designar equipos que estarían a cargo de la alimentación, situación que en muchos casos tuvo un buen resultado, en cambio en otras situaciones como la del gran albergue de 100 familias; donde cada familia tenía una mediagua asignada, el riesgo de que ellas cocinaran al interior de las viviendas era de altísimo peligro tanto para sus vidas como para el del albergue. De esta forma y como solución, el Municipio contrató la alimentación de la JUNAEB, institución que entregó durante gran parte de la emergencia la alimentación a los albergados.

De acuerdo a las entrevistas, existieron albergues que se destacaron por sobre otros, en cuanto a su organización y forma de cocinar y entregar la nutrición a sus albergados.

D. Aspectos de la convivencia y las relaciones interpersonales

Las relaciones humanas están siempre marcadas de aspectos que en la subjetividad de los acontecimientos menos esperados se presentan, la formación de los albergues no fue la excepción a ellos, la manifestación de situaciones como las relaciones extramaritales, la formación de nuevas parejas, el nacimiento de hijos, el embarazo en mujeres que no tenían pareja y otras tantas, se convirtieron en muchos casos en verdaderas complejidades para la intervención del equipo de Asistentes Sociales, quienes tenían bajo su responsabilidad el funcionamiento de estos.

El vivir con personas que no necesariamente se conocen, el tener que compartir la vida privada con otro totalmente ajeno, la imposibilidad de desarrollar la intimidad entre las parejas y la necesidad del espacio familiar, conllevó a la presencia de situaciones como las anteriormente descritas.

Los y las Asistentes Sociales, durante todo el proceso de los albergues desarrollaron un rol fundamental en el control y mantención de estos espacios públicos que sirvieron para socorrer en una primera instancia a cientos de familias que de una u otra forma habían sido dañadas por el sismo destructor.

Si bien no se pueden evitar los procesos y manifestaciones sociales en los seres humanos, si es importante manifestar que las y los Asistentes Sociales en base a la formación profesional y el ascendiente con la comunidad se encuentran posicionados y validados al momento de hacer frente a una emergencia sísmica.

Seminario de Título

E. Aspectos vinculados a la labor profesional de las y los Asistentes Sociales

“Cual era nuestra responsabilidad como Asistente Social de sector? era hacer las visitas domiciliarias que teníamos que hacer, que eran cientos, cientos, pero una cuestión que absolutamente te desbordaba y además teníamos que hacernos cargo del albergue y hacernos cargo de los albergues significaba que la gente tenía que tener desde el vestuario, la alimentación, que tenía que tener agua, ver que estaba pasando en el albergue, que surgían dificultades con las familias”.

Asistente Social, año 1985

Tal como se desprende del párrafo anterior, la labor profesional, no sólo estuvo condicionada al trabajo con los albergados. La y los Asistentes sociales, debieron desarrollar múltiples labores además del trabajo propiamente tal, en paralelo al trabajo diario de los albergues, donde había que resolver problemáticas tales como la alimentación, el vestuario, la higiene y la salubridad y los aspectos de la convivencia entre los sujetos asistidos, debían realizar visitas domiciliarias, evaluación en equipos multidisciplinarios y entrega de materiales de construcción.

De esta forma y según el relato de gran parte de los entrevistados, la labor del Asistente Social, fue una de las con mayor responsabilidad en todo aquello que estaba vinculado a la comunidad afectada. Es decir la profesión mantuvo una labor activa y permanentemente vinculada a la gestión de los recursos y la mantención de las condiciones básicas para los afectados hasta el momento de su reincorporación social.

F. Aspectos vinculados al vestuario de los albergados

Otra de las situaciones que se presentan al momento de acontecer una emergencia sísmica de proporciones destructoras como lo fue el caso de 1985, es la relacionada con la vestimenta de los damnificados, en este caso un número importante de albergados carecía de vestimenta, calzado y abrigo, problemática a la cual se incorpora el inicio de la temporada de invierno y una deprivada situación económica del país.

Ante tal situación y de acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, una de las estrategias con mayor éxito fue la propuesta por la jefa

Seminario de Título

de desarrollo social de la época, la profesional consiguió una alianza de cooperación entre un empresario del rubro del calzado que recientemente había quebrado, pero que aún mantenía la maquinaria, en conjunto con la municipalidad y la colaboración de personas participantes de los programas de absorción de la cesantía, se comenzó la fabricación de calzado, de vestimenta y abrigo, de esta forma se contribuyó a la solución de una problemática perentoria para la comunidad afectada.

G. Aspectos vinculados a las condiciones de Higiene y salubridad de los albergados.

La existencia de numerosas familias, espacios reducidos, malas condiciones de higiene, inadecuadas vías de ventilación y luminosidad, entre tantas otras, se transforma en una problemática al momento de mantener a familias por tiempos prolongados en lugares no diseñados para la habitabilidad.

El equipo municipal enfrentado a estos aspectos propios de los albergues, buscó inmediatamente la colaboración de los servicios de salud de la época, esta coordinación facilitó el control de plagas de pediculosis, el control de la sarna y el comienzo de enfermedades propias del ser humano.

Según el relato de los entrevistados el trabajo de cooperación en red fue una de las estrategias que no deben estar ausentes al momento de enfrentar una catástrofe de características sísmico destructoras.

H. Aspectos vinculados a las problemáticas relacionadas con los establecimientos educacionales y el Ministerio de Educación

Si bien una vez acontecido el sismo destructor todos los actores sociales relevantes colaboraron y prestaron la ayuda necesaria, según el relato de los entrevistados, cuando los establecimientos educacionales facilitaron sus dependencias, nunca dimensionaron el tiempo que el albergue iba a permanecer en sus dependencias. Esta situación y tal como se explicó en el punto correspondiente, se transforma en un aspecto del cual el equipo municipal no tiene todo el control, es así como luego de una buena colaboración, las exigencias

Seminario de Título

del ministerio de educación transcurridos meses de inactividad educacional y retornada ya la ciudad a su normal funcionamiento comenzaron a exigir el retorno y desalojo de sus dependencias, emergiendo una nueva problemática, relacionada con el mantenimiento y estado de conservación y deterioro de los establecimientos, situación que no estaba contemplada por los directores de los colegios y liceos, cuando los facilitaron.

De esta forma los establecimientos educacionales, son quienes representan la mejor alternativa al momento de hacer frente a una emergencia con resultado de albergues, ya no se muestran tan dispuestos como antes del último evento sísmico.

A partir de los discursos de los sujetos es posible distinguir, por relatos, tres categorías relacionadas al tema de los albergues: *los problemas sociales asociados, la situación de la responsabilidad administración de los mismos, la situación de los edificios públicos intervenidos por los albergues y la primera reacción en materia de atención social.*

Cuadro N° 11

Subcategoría	Caracterización	Fragmento
Problemas asociados: hacinamiento, quiebres familiares	El principal problema de los Albergues en 1985 radica en el hacinamiento que en ellos se vivía, debido a lo reducido de los espacios en los que estos funcionaron. Ello se presentó en un primer momento. Posteriormente, este problema se resolvió ubicando un albergue central, ubicado en terrenos de Bienes Nacionales, donde actualmente se ubica el terminal de Taxibuses Expresos Viña del Mar, S.A., a la entrada de Reñaca Alto. Ello se constituyó en un campamento de emergencia donde en mediaguas se ubicó a más de 100 familias..	<i>“porque se provocaron muchas situaciones en los albergues, imagínate el hacinamiento, mujeres solas, hombres solos, dramas pasionales, parejas cruzadas, separaciones”</i> Asistente Social, 1985
Administración y responsabilidad	La experiencia indica que los albergues se forman espontáneamente, por decisión de los afectados por el terremoto. No obstante, una vez abiertos, el municipio debe hacerse cargo de ellos	<i>“y aislaron a las personas se consiguió alojamiento se habilitaron albergues municipales, después vino una ola de temblores, las replicas, pero ya había asumido la municipalidad la responsabilidad de administrara una emergencia”</i> Asistente Social, 1985
Espacios-edificios públicos reconvertidos	Los espacios y edificios de uso público, son utilizados para la implementación de albergues en Viña del Mar posteriores al terremoto de 1985	<i>“... de albergues teníamos las escuelas, hubo una serie de problemas con el ministerio de educación, recuerde que estábamos a punto de entrar a clases. Hubo por ejemplo tres Escuelas que me toco una vez estando en social después de que trate de pedirle la escuela para un caso urgente, es que ni siquiera me abrió la puerta el director,, no porque ya le significaba que quedaban los baños malos, le significaba todo un costo a ellos también y bueno después”</i> Funcionario municipal 1985
Atención social: primera reacción	La labor profesional propia del servicio social, requería que los sistemas de estadística estuvieran siempre actualizados, el uso adecuado de los recursos, reconociendo que las necesidades siempre son mayores a la disponibilidad económica, se tornaba en una labor que no podía ser postergada ni dejada al azar.	<i>“Teníamos que mantener las estadísticas súper claras y mas cuanta gente teníamos, cuantos adultos, cuantos menores, hombres, mujeres, niños. Para poder definir el vestuario que necesitábamos, la alimentación, la leche y a la vez andábamos haciendo visitas, visitas y revisando y albergando gente, porque te digo que encontrábamos gente que aún permanecía en la casa y había que desalojar”.</i>

Seminario de Título

		Asistente Social, 1985
--	--	------------------------

1.4. Lógicas de Acción en la Gestión de la Emergencia de 1985

1.4.1. Dimensión Funcionaria

Esta dimensión comprende la mística funcionaria y el trabajo en equipo.

Se entiende por mística funcionaria, un valor colectivo y organizacional de la municipalidad de viña del mar que se estima como positivo. Conductas como la entrega desinteresada, el espíritu de servicio y el sacrificio personal en aras de lograr atender una mayor cantidad de afectados por una emergencia sísmica (en este caso).

Por tanto, los sujetos refieren al trabajo en equipo durante el sismo destructor de 1985, como una articulación de esfuerzos de diversos grupos de trabajo perteneciente al municipio, con objeto de brindar una atención integral a la comunidad afectada por la catástrofe.

Cuadro N° 12

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Mística funcionaria	La lógica en que profesionales y funcionarios interpretan su actuar frente a la emergencia sísmica de 1985, obedece en gran manera a una actitud desinteresada desde el punto de vista económico, el sentido de la respuesta opera desde la concepción del deber ser profesional y el sentido de responsabilidad cívica, la respuesta técnica se conjuga con el valor desinteresado del actuar moral de los funcionarios.	<p><i>“Antes ante cualquier evento, todos salíamos y daba lo mismo si se pagaba o no se pagaba, yo creo que esa fue una fortaleza del municipio de 1985 y una debilidad que podríamos encontrar en el del 2006”</i></p> <p>Funcionario Secpla 1985</p> <p><i>“pero fijate que en realidad era un grupo que tenia mucha mística yo creo que eso era lo mas importante de ese equipo que tenia mucha mística y que independiente que no había un plan de emergencia creo que todos desde sus unidades logramos llevar a buen término eso”</i></p> <p>Asistente Social, 1985</p>
	El trabajo en equipo es	<i>“yo también lo que me gustaría rescatar fue que a través de este trabajo en equipo de trabajar con arquitectos, con otros asistentes sociales, con constructores civiles,</i>

Seminario de Título

Trabajo en equipo	relatado como uno de los valores importantes presentes en el equipo municipal de 1985, el trabajo interdisciplinario que se desarrollo, fue generando instancias de transmisión de conocimientos propios de cada disciplina a fin de aportar en la mitigación y respuesta a la emergencia.	<i>como uno también fue adquiriendo ciertos conocimientos, traspasándose conocimientos, de la propia disciplina unos con otros ahí los asistentes sociales comenzamos a tener algunos elementos básicos de construcción, hasta cubicabas de repente y ellos también, los técnicos adquirirían sensibilidad, como este no este si, este no, como fuimos uniendo las disciplinas y formábamos como un equipo”</i> Asistente Social, 1985
--------------------------	--	---

1.4.2. Dimensión Profesional

Comprendida por dos subcategorías; El espacio de desarrollo profesional y la Experiencia profesional.

Al referirse al espacio de desarrollo profesional, los entrevistado(a)s mencionan que la posibilidad de conformar equipos de trabajos multidisciplinarios, el trabajo en un ambiente grato y la perspectiva de un trabajo que operaba por principios fundamentados en el Valor a la gestión municipal, facilitó que toda la coordinación y desarrollo de trabajo se conectara con las experiencias profesionales y personales.

Cuando los y las entrevistadas se refieren a la experiencia profesional, las descripciones mencionan la inexperiencia al momento de enfrentar profesionalmente el sismo destructor, aluden que su condición de profesionales era la de un recién egresado, con toda la falta de conocimiento y experiencia que ello significa.

Cuadro N° 13

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Espacio de desarrollo profesional	Durante el desarrollo del trabajo de mitigación y respuesta al sismo destructor de 1985, los equipos de trabajo estaban estratégicamente conformados por equipos multidisciplinarios, situación que permitió el traspaso de conocimientos entre las diversas disciplinas que intervinieron desde el municipio. La entrega de conocimientos facilitó en muchos casos una independencia y complementariedad profesional.	<p><i>"Fue una buena experiencia desde el punto de vista profesional que nos permitió crecer, creo básicamente la mística y el trabajar en un ambiente de confianza fue súper bueno para nosotros. A pesar de estar en un periodo de bastante restricción nos dejaron actuar, yo creo que todos respondimos al cien"</i></p> <p>Asistente Social, 1985</p>
Experiencia profesional	Los relatos describen a un grupo de Profesionales Asistentes Sociales, recientemente titulados y con una escasa experiencia profesional, se reconoce que la experiencia de 1984, con la inundación de Reñaca bajo en algún sentido les anticipó lo que acontecería, en su mayoría manifiestan que no existe nada que se pueda comparar a un terremoto.	<p><i>"mira primero te tengo que contar que todos éramos muy jóvenes, teníamos muy poca experiencia laboral, un par de años, en mi caso el año 1984 tenía dos años de experiencia y en general los colegas éramos muy jóvenes"</i></p> <p>Asistente Social, 1985</p>

1.4.3. Dimensión Personal

Esta dimensión contiene tres sub-categorías, la del Temor –miedo, la vida personal y la innovación.

El temor-miedo, es según los relatos, la dimensión más humana y primitiva que opera en los minutos mientras transcurre el evento sísmico, de esta forma también se convierte en una de las categorías que mayor riesgo puede llegar a causar en una comunidad.

El temor a lo desconocido es la mayor debilidad de la planificación en materias de la administración del riesgo. Mientras mayor desconocimiento existe, mayor es la angustia y menos planificadas o racionalizadas son las acciones de reacción.

Vida personal, corresponde a las situaciones a escala íntima, personal y familiar que están asociados a los eventos sísmicos destructores. De acuerdo a los sujetos participantes, un desastre es considerado tal, porque la manifestación de la naturaleza, altera el normal funcionamiento de la vida en sociedad del ser humano, es decir, si no existiera la capacidad de racionalizar y comprender la valoración de la vida humana y su conservación no se estaría frente a una emergencia.

Posibilidad de innovación, refiere a la categoría de desarrollo propio de los funcionarios y técnicos del municipio en los que se incluye el Trabajo Social. De acuerdo a los sujetos participantes es en estos momentos donde la profesión está vinculada al deber ser, traspasa al nivel de la innovación y entrega los aportes o acciones que no están contemplados como lo tradicional, pero que si evidencian la existencia de un compromiso mayor al cual no se le adjudica un valor por sobre lo normal.

Cuadro N° 14

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Temor-miedo	Cada uno de los funcionarios que de una u otra forma participaron en la mitigación y respuesta a la emergencia, no estaban exentos en si de las mismas situaciones de peligro en el ámbito familiar, muchos de ellos tenían hijos, esposa(o)s, padres, hermanos, sin embargo desde el ámbito profesional cada uno cumplió satisfactoriamente, cada acción o misión encomendada.	<p><i>“lo más terrible, cuando tú andabas en terreno y comenzaba a temblar y pensabas que estará pasando en mi casa que también esta temblando allá, en cambio cuando llueve tu tienes la certeza, gracias a Dios, que tu casa no se esta lloviendo”</i></p> <p>Asistente Social, 1985</p>
Vida personal	Cada uno de los funcionarios del municipio, prácticamente se trasladaron a vivir al municipio,	<p><i>“era una cosa que uno sentía y con lo que uno vibraba, era como una familia que estaba moviéndose completo, había familia municipal”</i></p> <p>Técnico Operaciones y Servicios, 1985</p>
Posibilidad de innovación	La capacidad profesional de realizar aportes que fueran en pro de un desarrollo de la profesión propiamente tal, se tradujeron en acciones de coordinación, administración de los albergues, diseño de estrategias para dar una mejor respuesta.	<p><i>“no estábamos preparados para un evento de esa magnitud, además no teníamos mucha experiencia, pero si mucha energía mucha fuerza, veníamos con mucho compromiso social diría yo”</i></p> <p>Asistente Social, 1985</p>

2. GESTIÓN DEL RIESGO-EMERGENCIA: SITUACIÓN ACTUAL

2.1. La ciudad de Viña del Mar en la Actualidad

Ficha N°2
Viña del Mar: Situación actual

Situación	Viña del Mar en la actualidad
Gobierno de Chile	Presidenta Michelle Bachelet Jeria Gobierno electa por medio de sufragio popular
Sistema de Protección Civil y Emergencia	A cargo del Ministerio del Interior, la ONEMI, Las OREMIS y los municipios, que en algunos casos cuentan con las oficinas comunales de emergencia
Alcaldesa de Viña del Mar	Virginia Reginato Bozzo Alcaldesa.
Concejo Municipal u órgano colegiado	Diez concejales(as)
Organización de la Emergencia	A cargo de la Dirección de Operaciones y Servicios, quien cuenta con el Departamento de Emergencia Comunal.

La Comuna de Viña del Mar comprende el sector urbano y los remanentes rurales de la ciudad de Viña del Mar que constituyen el principal centro poblado y de servicios de la Región de Valparaíso. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha estimado que para el año 2004, la población de la comuna alcanza los 331.151 habitantes, lo que constituye un 35% de la población regional (uno de cada tres habitantes de la región son viñamarinos). Los límites de la jurisdicción de la comuna están definidos en el Decreto Supremo 1.325 de 1980, el cual es modificado por la Ley 19.424, este último que crea la comuna de Con Cón

La ciudad de Viña del Mar está localizada en la zona costera central de Chile, pertenece administrativamente a la provincia de Valparaíso, V Región. Se emplaza a 117 kilómetros de la capital Santiago de Chile y a 213 kilómetros del Paso Los Libertadores, frontera con Argentina.

Seminario de Título

Posee un clima templado con estaciones marcadas durante el año. La temperatura media oscila entre los 10° y 22° como mínima y máxima respectivamente, con lluvias invernales en promedio de 270 mm. Cuenta con un frente aproximado de 4 Km. de playas. La superficie comunal es de 135,7 Km², con una densidad de población que es de 2.341,4 habitantes/Km².

Desde sus inicios muestra su faceta tradicional y diferente a otras ciudades del país. Sus flores y sus plazas en el plan y cerros de la comuna le dan el sello propio de "Ciudad Jardín". Viña del Mar comienza su historia en la primera mitad del siglo XIX. Desde sus inicios surge espontáneamente su imagen de Ciudad Jardín y Borde Mar Urbano. Pero, sin duda, fue la creación del Ferrocarril, en 1853, lo que determinó un importante giro en la vida de la ciudad.

Otro hito importante surge a fines del Siglo XIX cuando el industrial alemán, Julio Bernstein, funda la Refinería de Azúcar de Viña del Mar, CRAV, lo que significa una importante fuente laboral y desarrollo económico para toda la región. A su alero nace también la empresa "Viña del Mar Electric Company", actual CONAFE. Muy cercano a la estación de Ferrocarriles, nace el "Gran Hotel", cuya construcción fue ordenada por el propio Francisco Vergara. La historia asegura que Viña del Mar es hija del Ferrocarril. Con legítimo derecho, la familia Vergara Álvarez puede ser llamada fundadora de la ciudad. Con gran visión, don José Francisco Vergara y su esposa doña Mercedes Álvarez, donan los espacios necesarios para la construcción de un hospital, escuela, teatro, hotel, matadero y Parroquia que, hasta hoy, permiten a Viña del Mar ofrecer las condiciones necesarias para una vida grata de sus residentes y turistas.

De la primera década del Siglo XIX se hereda el club de Viña, obra del italiano Ettore Petri; el Palacio Carrasco, se construye en 1912 por encargo de don Emilio Carrasco; y el Palacio Rioja, del arquitecto Alfredo Azancot (Don Fernando Rioja estuvo íntimamente ligado a importantes actividades económicas).

Fue a partir de 1928, gracias a la obtención de recursos públicos y privados, que la ciudad comienza a modificar su rostro. Se construye el Casino Municipal, las piscinas de 8 Norte y Recreo, se adquiere la Laguna Sausalito y se realizan obras de adelanto para potenciar el desarrollo urbano de la ciudad.

Seminario de Título

En la actualidad, la ciudad ha consolidado su imagen urbana y se ha constituido en un centro de servicios turísticos, financieros y universitarios de gran importancia en el contexto nacional e internacional. Sus habitantes realizan importantes actividades comerciales, académicas, deportivas y artístico-culturales, pero destacan por su espíritu ciudadano y por las expresiones de participación de sus organizaciones civiles.

Sus principales ejes urbanos, en los que se concentra las principales actividades económicas y culturales, son la Avenida Libertad, Calle Valparaíso, Calle 15 Norte y Avenida 1 Norte. Cuenta con enormes parques, playas, plazas y sitios naturales protegidos, como por ejemplo la Laguna Sausalito y el Jardín Botánico. Centro Cultural por excelencia, Viña del Mar es la sede de numerosas universidades de la Región, como también de centros de estudio que aportan al desarrollo científico nacional. Entre estos centros destacan: Universidad de Viña del Mar, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad del Mar, Universidad Marítima, Universidad Andrés Bello y la sede José Miguel Carrera de la Universidad Federico Santa María. La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Valparaíso –dos de los principales centros universitarios de la región y del país- también cuentan con sedes en la ciudad.

Las artes, las letras y la música, como también otras expresiones de las humanidades han encontrado en la ciudad un escenario perfecto para su realización. Cada año, especialmente durante los meses de verano, Viña del Mar genera numerosas actividades de gran convocatoria. Nota especial en este reporte lo constituye el Festival Internacional de la Canción –el más importante de su tipo en América Latina-, el torneo de tenis del ATP tour, el Festival de Cine, entre otras. En lo político administrativo, la tradición de respeto a las expresiones ciudadanas ha

permitido contar con administraciones locales compenetradas en torno a estrategias de desarrollo comunal que buscan potenciar las capacidades de la ciudad en el mundo globalizado.

Seminario de Título

Su actual alcaldesa es la Sra. Virginia Reginato B., la que fue electa en Diciembre de 2004 con una mayoría de 47,8% de los votos válidamente emitidos, cuyo período se extenderá hasta el mes de Diciembre de 2008.

2.2. Amenazas y vulnerabilidades en la Gestión de la emergencia actualmente

2.2.1. Amenazas actuales

A. Aparente inactividad sísmica relevante

Sociedad y naturaleza lo que debiera ser un equilibrio, se transforma en un sistemático lugar donde se gestan los riesgos no asumidos de vivir en zonas en las que se producen manifestaciones geológicas y climáticas, que pueden llegar a generar enormes perjuicios a la vida social, económica y política de los colectivos localizados en dichos lugares.

“Un plan específico para una emergencia sísmica no existe”

Asistente social

Al no existir una conciencia colectiva de los procesos naturales a los que se esta expuesto, por el sólo hecho de vivir en Chile un país sísmico. Cuando acontecen situaciones de emergencias, se logra conocer a través de frases tan decidoras como la anteriormente expuesta, la verdadera identidad en materias de protección civil que el chileno común y corriente tiene.

Que desde 1985 no acontezca un sismo con características destructoras en la quinta región, no quiere decir que sea imposible que vuelva a ocurrir. Parece ser que el gran error de una sociedad moderna es vivir constantemente en peligro, pero nunca tener conciencia de ellos.

B. Invisibilización de la naturaleza

“Como chilenos debemos estar preparados para enfrentar este tipo de eventos, sobre todo en prevenir los efectos, en promocionar, en educar, por que no tenemos una cultura preventiva, en la realidad se cree que esto no va a pasar nunca”

Funcionario emergencia

U. Beck (1986) señala que en la modernidad avanzada, la producción social de *riquezas* va acompañada sistemáticamente por la producción de *riesgos*.

Riesgos que en muchas situaciones no podrán ser previstos, pero que en otro número importante se pueden a lo menos manejar desde el orden paliativo.

Vivir en una sociedad moderna, significa que constantemente el individuo debe estar preparado para hacer frente a situaciones que pueden llegar a generar riesgos para la vida humana, no tener conciencia de ellos, no significa que no existan, la sociedad viñamarina por ejemplo, ha desarrollado gran parte de su arquitectura en los lugares más vulnerables desde el punto de vista sísmico: la construcción de modernos edificios en altura, el desarrollo de centros comerciales (mall), colegios, centros médicos, avenidas para el paseo peatonal, hoteles y centros de entretención; son la cara visible con la cual se conoce en el mundo entero a la ciudad jardín, capital del turismo Nacional.

Sin embargo, la ciudad jardín, pionera en la implementación de señalizaciones de evacuación para Tsunami, no tiene un trabajo cercano a la comunidad, la Invisibilización de la naturaleza, no sólo significa no tener conciencia de su existencia y de su manifestación, sino también de las

medidas que se pueden tomar para cuando se manifieste, lo que puede aminorar los efectos y con ello salvaguardar la vida humana.

2.2.2. Vulnerabilidades actuales

A. Económicas

Por lo tanto los recursos son escasos y deben ser utilizados y distribuidos asertivamente y debemos decidir de acuerdo a viabilidad de recursos disponibles en ese momento.

Técnico Depto. Emergencia

En la actualidad Chile, presenta uno de los mejores momentos económicos a nivel macro, debido -en parte- al favorable precio de transacción del Cobre. Ello ha permitido incrementar los ingresos al PIB, posesionándolos entre los más altos de la historia Nacional, no obstante lo anterior el País se ubica entre los peores en distribución de sus ingresos. Dentro del presupuesto de la Nación el gasto social, se verá incrementado fuertemente.

Dentro de la inversión social, la protección civil, es una temática a la que aún no se le ha asignado la cantidad de recursos necesarios para hacer sustentable su abordaje, en un país con constantes vulnerabilidades en lo que a riesgos naturales y antrópicos se refiere, teniendo en consideración que dicha vulnerabilidad se presenta transversalmente en todos los segmentos de la sociedad.

Para U. Beck (1986) “las catástrofes no hacen distinción entre clases sociales, todos por igual son afectados” aunque indistintamente resuelven el problema.

Viña del mar, polo del desarrollo urbano y tecnológico, con una próspera y pujante economía local, junto al avance en importantes adelantos en materias de salud y educación, no logra trascender a los espacios más deprivados desde el punto de vista sociocultural, los cerros y el fenómeno de los asentamientos humanos precarios, siguen en

constante aumento y consolidación como estrategia para la resolución a la problemática de la vivienda, agregando un segundo fenómeno denominado como la *segunda vivienda*, cuya manifestación encuentra su origen en el mismo fenómeno que se da en los niveles de mayor poder adquisitivo.

Seminario de Título

El fenómeno de la vivienda representa una de las potenciales situaciones de riesgo frente una comunidad con escasa información y preparación en materias de prevención y protección civil, así aquellas construcciones que en la actualidad se encuentran prácticamente colgadas desde las laderas de los cerros, representan en la eventualidad de un sismo destructor, un número asegurado de víctimas.

De esta forma, la ciudad sigue y aumenta en los riesgos que se manifiestan producto de una economía de libre mercado donde el mayor poder adquisitivo consolida el derecho a elegir.

B. Políticas

Ahora si los políticos se suman a nuestro trabajo técnico, nos potenciaríamos y además como los políticos son de distintas líneas comienzan a desautorizarse entre sí, complejizándonos el trabajo

Asistente Social

La elección de las autoridades comunales se lleva a cabo, desde Octubre de 1992 a la fecha, con periodos que se extienden por cuatro años, con posibilidades de ser reelecto. Este último antecedente es relevante debido a que los periodos de gestión de las distintas autoridades comunales, cobran una dinámica distinta en comparación a aquellas que eran designadas, actualmente su continuidad en los cargos no depende de una designación unipersonal, sino más bien de la mantención de la confianza política por parte de la comunidad votante.

Otra variable que no estaba presente en 1985 y que hoy es una realidad, es la existencia de un concejo de ediles, cuya principal función es la fiscalización del actuar del alcalde u alcaldesa.

Este consejo, que también es elegido por sufragio ciudadano está conformado por representantes de distintas vertientes políticas, situación ante la cual se complejiza aún más el actuar de los alcaldes y alcaldesas en materias de

Seminario de Título

promulgación de decretos, presentación y aprobación de proyectos para la comuna.

No sé cómo se manejan las fuerzas cuando empiezan a sacarse ventajas políticas de cosas que en realidad no la tienen porque una cosa así significaría que todos deberían cuadrarse en la misma línea, lo que no es fácil, cuando existen disensos y posturas políticas distintas. Pero hoy día tu estas llegando a un asentamiento humano precario y prácticamente se llega en caravana y cada uno de los políticos con un discurso distinto, generando una confusión en la gente, eso es, a mi juicio, el tema de fondo

Asistente Social

La manifestación de los intereses políticos, frente a una situación de crisis y consternación social, producto de un evento sísmico destructor es quizás una de las mayores vulnerabilidades desde el punto de vista político, en una sociedad donde la credibilidad política escasea y las oportunidades para ganarla o reafirmarla son altamente competitivas, la forma en que estas operan funciona bajo una lógica completamente maquiavelista, así y como uno de los mayores temores mostrados frente a las incertidumbres de la intervención política, los entrevistado(a)s manifiestan que a diferencia del año 1985 donde la presencia del sistema gubernamental era autoritario y por lo tanto verticalmente decisorio en materia de recursos y destinación de leyes y proyectos para el País.

Hoy en día, lo que a principios de los noventa se presentaba como el retorno a la democracia y a las responsabilidades del ser ciudadano, lejos de la participación y la responsabilidad de vivir en democracia, se vive un Chile lleno de inseguridades en lo que respecta a la responsabilidad de la información y la prevención en todas las materias de la convivencia en una sociedad distribuidora de riesgos.

C. Organizacionales

La gente aquí en este departamento tiene una situación contractual bastante distinta a la de los otros departamentos, este departamento tiene aproximadamente doscientas personas, y de esas el ochenta por ciento a honorarios y personal de empresas contratistas. Se trata de gente que lleva alrededor de treinta años trabajando con la municipalidad, que tiene quizá la camiseta bien puesta, más que muchos funcionarios municipales, hace difícil el tema de la motivación. El trabajo en horas extras se paga por trueque, porque no hay dinero para pagar horas extraordinarias ni para el personal a honorarios ni para empresas externas.

Profesional Depto.SERCO

En este fragmento se desprenden algunas situaciones interesantes; Primero la comuna ha crecido; segundo, la municipalidad ha aumentado en infraestructura y recursos humanos, lo que le ha impreso una mayor complejidad a su dinámica, para este caso sólo se hará énfasis en el hecho de que han aumentado la cantidad y connotación de los funcionarios, los que constituyen, en definitiva, los elementos que componen el sistema municipal. Tercero, la sociedad viñamarina ha incorporado en algunos sectores más crecimiento y prosperidad económica, mientras que en otro vasto sector se presenta una evidente condición que socioeconómicamente se encuentra deprivada, característica que ha transformado a la ciudad jardín en un centro urbano con caracteres similares a las de otros centros urbanos del país con alta densidad poblacional, en la que la desigual distribución de los recursos configura la realidad.

Si se compara al municipio del año 1985, con la actual administración, sin duda que se está en presencia de una situación diametralmente diferente, si antes para llegar a la autoridad comunal había que traspasar una serie de filtros que permitían o no el acceso, no estaba directamente relacionado con la visión que de la autoridad mantenía el ciudadano, hoy por el contrario existe una mayor cantidad de controles para acceder a la autoridad, y ese acceso esta determinado por la connotación política de la temática a tratar y posterior a ello por su importancia real, lo que en definitiva determina y proyecta la imagen en la gestión municipal. Ello se complejiza aún más cuando se tiene en consideración que la administración municipal cobra una gran relevancia pues es al mismo tiempo una

Seminario de Título

ciudad completa con identidad y dinámica propia a la que se está administrando³⁰ y en la que se debe estar vigente y presente permanentemente. No logra concentrar la atención ni recoger las necesidades de los ciudadanos que componen la comuna.

Con un aumento en el número de funcionarios, en comparación a 1985, Viña del Mar cuenta entre su plana funcionaria a un número significativo de funcionarios desempeñándose en la modalidad de contrata y honorarios, lo que sin duda determina las prácticas funcionarias, que en definitiva les vinculan con su institución. *Por lo tanto los recursos son escasos y deben ser utilizados y distribuidos asertivamente y debemos decidir de acuerdo a viabilidad de recursos disponibles en ese momento.*

Técnico Depto. Emergencia

A partir de lo expuesto por la(o)s entrevistados en relación a la temática de las vulnerabilidades organizacionales que se presentan actualmente en el municipio, una situación que es categórica al momento de tratar el tópico y el texto anteriormente insertado, es evidente que una de las situaciones que en la actualidad generan un proceso de disociación entre la lógica funcionaria y la profesional es la relación contractual de los funcionarios y profesionales del municipio.

La inseguridad laboral frente al deber funcionario municipal es total y diametralmente contradictorio al momento de racionalizar lo que eventualmente debiera ser la respuesta frente a una posible emergencia sísmica.

Las entrevistas dan cuenta de un fenómeno singular y preocupante, si al momento de enfrentar una emergencia derivada de un sismo destructor, los que potencialmente deberían participar en la gestión y rehabilitación de la comuna, no sienten la responsabilidad, ni el deber de participar de ella, dada su condición contractual que según la legislación, un profesional que presta servicios a una institución de forma independiente, no debe, ni tienen una relación de supervisión ni de responsabilidad institucional.

³⁰ Si se compara esto con el caso de otra ciudad como Santiago se puede concluir que en la dinámica de este, el mayor centro urbano del país, está determinado por más de 50 alcaldes, más de 300 concejales, los gobernadores provinciales, los SEREMIS e intendente, si a eso se suma que es la capital política y económica del país, ello sin lugar a dudas ubica a Viña del Mar en una condición particular.

Desde esta última perspectiva la condición de un número importante de funcionarios y profesionales del municipio, en la ambigüedad e inseguridad de la relación contractual se presenta como una seria deficiencia al momento de hacer frente a una situación de crisis.

2.3. Prácticas Municipales y gestión del riesgo en la actualidad

2.3.1. Primera reacción

La primera reacción en este segundo momento de la investigación, ya no tiene que ver necesariamente con la experiencia personal, en la actualidad, tanto funcionarios, como profesionales, se encuentran frente a una realidad distinta en el ámbito municipal, la municipalidad ha cambiado y la situación laboral también. Un número significativo de entrevistados, nunca en su vida han vivido un episodio sísmico con características destructoras, situación ante la cual el panorama se complejiza ante la eventual respuesta técnica que debiera entregar el municipio y su personal.

Personalmente si me ocurre en un día de terreno en mi sector, durante el día, seguramente y lo más probable es que reciba llamadas de mis directores para bajar a la oficina y esperar instrucciones, lo mismo sucede si estoy en el módulo del municipio en tu barrio atendiendo

Asistente Social

El texto anteriormente señalado permite visualizar una primera lógica de reacción municipal, si bien la entrevistada no vivenció desde el municipio el sismo destructor de 1985, si se ha incorporado desde una lógica de respuesta municipal, que opera desde el entrenamiento, que en este caso, guarda estrecha relación con el desarrollo del plan de emergencias de invierno que el departamento de desarrollo social ha incorporado en conjunto con otros departamentos del municipio.

Seminario de Título

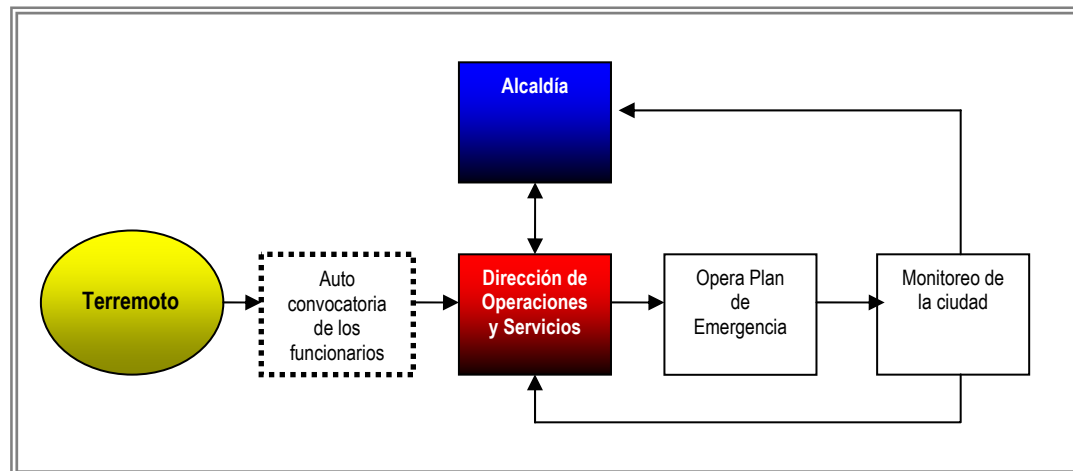
Es decir, si bien, el municipio no cuenta con una planta de funcionarios y profesionales altamente entrenados para hacer frente a una emergencia sísmica en la actualidad, si se evidencia la presencia de elementos del orden colectivo y técnico que estarían presentes al momento de hacer frente a la manifestación de un sismo destructor en la comuna de Viña del Mar.

Ahora si es fuera del horario de trabajo, la auto-convocatoria procede igualmente si es un sismo de gran magnitud. En lo que respecta al municipio entero, creo que no tenemos un trabajo en el que se haya desarrollado un trabajo con miras a conocer la respuesta real del municipio en estas circunstancias

Técnico Emergencia

A través del párrafo anterior es posible evidenciar el segundo argumento técnico en la respuesta a un sismo destructor en la actualidad, se visualiza la presencia de un nuevo componente en la lógica de la reacción, definido como el **Área de Operaciones y Servicios**, cuyo director participó activamente durante 1985. A partir de las entrevistas se desprende la presencia de un liderazgo innato cuya misión es y sería eventualmente, la de liderar junto a la primera autoridad comunal todas las acciones de mitigación y rehabilitación.

Esquema N° 6



La Autoconvocatoria de los funcionarios

Este concepto sigue siendo utilizado en la actualidad, como una de las primeras acciones que debieran realizarse con posterioridad al evento sísmico destructor por parte de los funcionarios municipales, el valor asignado a esta acción es evidentemente un valor colectivo, que de una u otra forma obedece a una lógica de reacción municipal, con un alto sentido funcionario.

Dirección de Operaciones y Servicios

Esta Área emerge como una nueva categoría de análisis, para los entrevistados, es el lugar desde donde se originaría el proceso de Autoconvocatoria, además representa la respuesta técnica para hacer frente a un evento sísmico destructor en la comuna.

Resulta evidente la presencia de un liderazgo a nivel organizacional, cuya validación se encuentra en la participación del proceso de respuesta y Mitigación del terremoto de 1985.

Opera Plan de Emergencia

A nivel organizacional, gran parte de los funcionarios y profesionales, reconocen saber de la existencia de un plan de emergencia, en lo individual, se desconoce como opera, es importante destacar que la presencia de múltiples actores involucrados en la respuesta ante una emergencia sísmica, complejiza la dinámica de reacción frente a la misma.

De esta forma cada organismo del municipio con mayor o menor sentido cree conocer un plan del cual no existen antecedentes rigurosos ni tangibles.

La Alcaldía

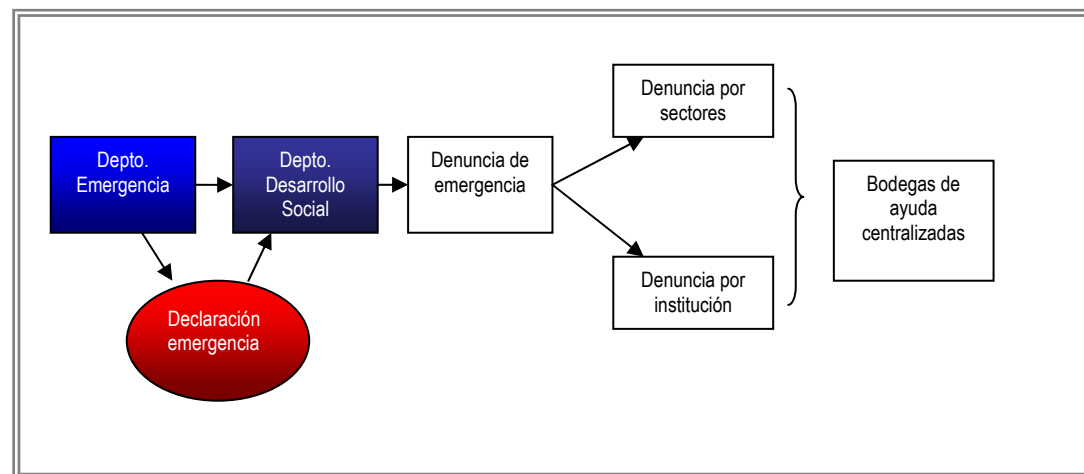
La alcaldía representa en la actualidad un espacio al cual se ha accedido mediante el sistema de elección democrática, por lo tanto el liderazgo de la alcaldía en particular, reviste de una validación por parte de la comunidad.

De esta forma el presumir cual será la eventual respuesta sólo obedece a una lectura conformada a partir de los relatos obtenidos.

Se conjetura que el actuar de la alcaldía debiera estar fuertemente relacionado con la asesoría brindada por la Dirección de Operaciones y Servicios, generándose una retroalimentación positiva frente a la posibilidad de una emergencia derivada de un evento sísmico destructor.

Es decir la acción conjunta, derivada del intercambio entre los componentes Alcaldía y Dirección de Operaciones y Servicios, debiera funcionar en una irrestricta cooperación.

Esquema N° 7



2.3.2. Albergues

Se entenderá como **albergue**, a la solución de tipo temporal y transitoria, destinada a resolver problemáticas de tipo habitacional, alimentaria y de servicios sanitarios básicos, cuyo origen indistintamente puede ser espontáneo (*organizado por la población afectada*) u organizado por parte de un organismo técnico como el municipio.

A diferencia del año 1985, los profesionales y funcionarios de la actualidad, cuentan con los antecedentes en materia de experiencia personal y profesional en relación a la conformación de un albergue.

Si bien en 1985, gran parte del personal que participó en la emergencia, eran jóvenes y recientemente egresados, en la actualidad gran parte de ellos ocupa cargos directivos en los diversos departamentos del Municipio.

Es decir en materia de experiencia, el actual Municipio cuenta con profesionales con un alto grado de conocimientos y aprendizajes adquiridos durante la emergencia sísmica de 1985, el problema suscita al evidenciar que no existen por parte del municipio documentos que hayan sistematizado la experiencia y las estrategias con las cuales se debe hacer frente a una emergencia que derive de un sismo con características destructoras.

Hay que hacer una especie de menú básico, alimentos que sean generalmente no perecibles porque no vas a tener grandes posibilidades de almacenar, carne y cosas de ese tipo que son complicadas, generalmente utilizas legumbres, leche en polvo, pan que se trae en el día. Ahí han que echar mano de algunos apoyos en verduras que a veces te dan los mismos sectores, o ferias, te apoyan con eso

Asistente Social

En materia a lo señalado en el párrafo anterior, a partir de lo expuesto por lo(a)s entrevista(o)s , se desprende que la experiencia adquirida no ha sido traspasada, ni evidenciada como un aporte a la construcción de conocimientos y evidencias en materia de formación profesional.

Seminario de Título

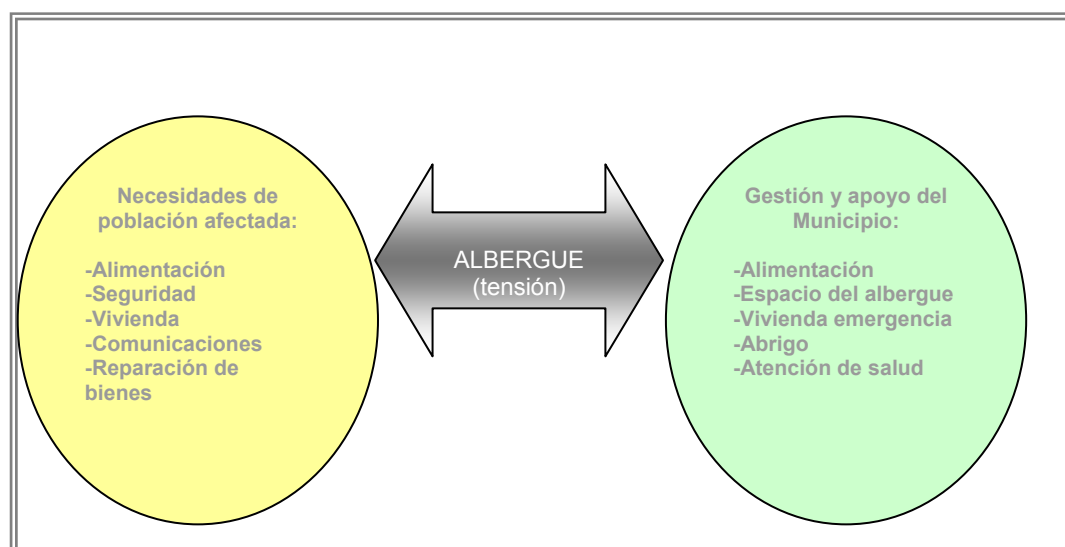
Y en el albergue tiene que haber un control muy racional desde el punto de vista de darse una estructura para que el albergue funciones porque si no eso se transforma en cualquier cosa, es muy peligroso en términos de las relaciones que se dan al interior de los albergues, que hay personas que tienen un vivir distinto que otro, tienen costumbres diferentes, hay niños, y se privilegia a la madre y los hijos fundamentalmente

Asistente Social

Luego del sismo destructor de 1985, no se han vuelto a suceder eventos que lleguen a conformarse como una catástrofe, que ameriten la conformación de un albergue.

Tal situación se presenta como una dificultad y oportunidad a la vez, si bien los sismos destructores son manifestaciones catastróficas, en la actualidad resulta interesante reconocer las nuevas lógicas de reacción social.

Esquema N° 8



2.4. Lógicas de Acción y gestión del riesgo en la actualidad

2.4.1. Dimensión funcionaria

Esta dimensión se encuentra compuesta por dos Subcategorías, la Mística funcionaria y el Trabajo en equipo.

A diferencia del año 1985, quienes integran el equipo municipal, en su mayoría no ha vivido una emergencia sísmica y por lo tanto desconocen las implicancias de trabajar frente a una situación que también los afectará a ellos.

En *relación a la mística funcionaria*, esta es reconocida en la actualidad como un valor singular y presente en la mayoría de los que participaron en la emergencia de 1985, no así por las nuevas generaciones, quienes muestran un nivel importante de desapego institucional, evidenciado en los relatos y manifestación en relación al actuar de un funcionario municipal.

En *la subcategoría Trabajo en equipo*, se evidencian notoriamente la presencia de un nivel de racionalización y aparente comprensión desde una perspectiva netamente profesional, es decir, las nuevas formaciones profesionales conforman como una estrategia la capacidad de desarrollar habilidades para el trabajo en equipo.

Cuadro N° 15

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Mística funcionaria	<p>La mayor diferencia entre 1985 y hoy en día radica, en que un número importante de funcionarios ha rotado en sus funciones municipales, muchos de ellos no han vivido nunca un terremoto y por lo tanto no saben lo que significa trabajar en uno. Lo positivo del municipio es que su planta directiva esta compuesta por aquellos profesionales que trabajaron sin experiencia en 1985, ellos conocen y en la actualidad han traspasado de una u otra forma la experiencia en forma de escuela de mística.</p>	<p><i>Trabajar todo el día en la calle, y la gente dispuesta cien por ciento, como ya lo ha hecho otras veces. A nosotros los que nos motiva la capacidad de socorrer a la comunidad</i></p> <p><i>Respecto de los motivadores presentes en el equipo municipal, frente a una situación de esta naturaleza. Yo creo que los funcionarios públicos no estamos por que sí en un servicio público, sino que precisamente tenemos vocación de servicio, y desde nuestra experticia podemos aportar a servir a la comunidad</i></p>
Trabajo en equipo	<p>La experiencia de 1985, capacito a muchos profesionales que hoy son directivos en la forma que se debe actuar frente a la emergencia, el trabajo en equipo es visualizado como una de las estrategias mayormente mencionadas a la hora de enfrentar una nueva emergencia sísmica.</p>	<p><i>Pero yo creo que nosotros como municipio estamos preparados para asumir una situación de emergencia, claramente la gente sabe que frente a esto se presenta y claramente sabemos nosotros que como departamento necesitamos salir con un técnico y que las coordinadoras vecinales van a tener un rol, que los asistentes sociales del municipio tienen que ir y convocarse acá.</i></p>

2.4.2. Dimensión profesional

Compuesta por las subcategorías de espacio de desarrollo profesional y experiencia profesional.

El espacio de desarrollo profesional, es comprendido como el lugar donde la validación comunitaria manifiesta su verdadero sentido valórico, el avance profesional y personal, encuentran su lugar al momento de converger en relación a los intereses y objetivos de consolidación profesional.

Al hablar de *experiencia profesional* se traspasa desde una dimensión colectiva a una netamente individual. La práctica profesional contemplada como uno de los mayores capitales sociales de la profesión, la conexión entre la estandarización de una práctica y el proceso de reorganización y validación de los procesos de la rigurosidad técnica profesional.

Cuadro N° 16

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Espacio de desarrollo profesional	El trabajo social, como una profesión con un ascendente validado y reconocido por la comunidad y por el municipio al momento de hacer frente a un sismo destructor, ha desde el año 1985 contribuido con numerosas prácticas que han facilitado el trabajo municipal, al no tener un reconocimiento económico, inmediatamente pasan a institucionalizarse y transformarse en prácticas comunes y estandarizadas. Como por ejemplo, los albergues.	<i>Evidentemente, la relación que nosotros tenemos con la comunidad, en el caso de un sismo destructor, esta directamente relacionado con la atención a las familias y en un caso así será distinto el grupo de familias que nosotros atendemos en situaciones de emergencia invernal, pues quienes se ven afectados en este tipo de eventos corresponde a un segmento de las familias más pobres, en el caso de un tsunami o de un terremoto el cien por ciento de la comunidad se ve afectado, nosotros mismos nos vemos afectados en una situación así</i> <i>Asistente social</i>
Experiencia profesional	El trabajo desarrollado en el municipio viñamarino ha posicionado a los profesionales que ahí han trabajado desde una mirada y sentido mayoritariamente funcionaria y personal, la experiencia profesional es visualizada como un importante valor, pero que aun carece de mayores	<i>Eso al menos desde el ámbito nuestro que es el comunitario, en términos de difusión y de adoptar conductas de carácter preventivo Claro que sí somos nosotros quienes manejamos de mejor forma el contacto con la comunidad, la formación y el sentido de profesión nos permite</i>

Seminario de Título

	<p>evidencias. La práctica profesional es única e irrepetible, desde esa perspectiva si un profesional no es capaz de sistematizar su acción, simplemente ha incorporado nuevos conocimientos, pero que simplemente no llegan a otro destino.</p>	<p><i>poder contribuir de forma positiva y como tenemos la experiencia del 1985, podemos opinar con conocimiento de causa, sobre lo que debiera ser una planificación para catástrofes.</i> <i>Asistente social</i></p>
--	---	---

2.4.3. Dimensión Personal

Esta dimensión se encuentra compuesta por las subcategorías del Temor-miedo, Vida personal, Posibilidad de innovación en la actualidad.

Temor-miedo, según los relatos entregados por los entrevistados se levanta como la primitiva e irracional primera forma de reaccionar frente a una catástrofe que afecta a todos por igual sin distinción, ni exclusión.

En la actualidad y frente a la ocurrencia de un sismo con características destructoras, uno de los aspectos que nunca dejarán de estar presentes al momento de analizar una situación de emergencia, será la manifestación de los aspectos personales y de connotación primitiva y bajo una lógica netamente de sobrevivencia.

La vida personal, una vez transcurridos los primeros instantes de un potencial sismo destructor, -resuelta la primera problemática determinada por la sobrevivencia,- el ser humano comienza a preocuparse por la vida familiar y sus seres queridos, de esta forma y según los relatos de los entrevistados el proceso de Autoconvocatoria funcionaria está antecedida por la seguridad con la cual debe contar el grupo familiar de origen.

La innovación a diferencia del proceso de 1985, no encuentra una significancia desde el relato de los entrevistados. Es decir la categorización innovación no tiene resultados desde el punto de vista de la investigación.

Cuadro N° 17

Subcategoría	Caracterización	Fragmentos
Temor-miedo	<p>La primeras reacciones en la actualidad se presentan como una de las oportunidades de evidenciar las distinciones entre los seres humanos al momento de hacer frente a una situación que representa un riesgo para la mantención de la vida, la presencia de repuestas sin la racionalización ni el procesamiento técnico hace latente una de las condiciones mas primitivas presentes en el ser humano.</p>	<p><i>Salir arrancando, sin reflexión estar en los lugares de trabajo, esperar las instrucciones y calmar al público</i> <i>Asistente Social</i></p>
Vida personal	<p>El controlar los riesgos obedece en gran manera al sobre valor que para el ser humano representa la vida, el cuidar tanto este bien común es también lo que lo moviliza cada vez más en buscar alternativas tanto en la medicina como en la tecnología para postergar y entregar una mejor calidad de vida.</p> <p>La familia reconocida como el lugar históricamente donde se entregan los afectos y donde se desarrollan los vínculos, ocupa la segunda categoría O lugar de reacción a nivel personal para los entrevistados, es decir una vez que tengo conciencia de la integridad, inmediatamente la preocupación trasciende a la familia y posterior a ello la lógica la reacción municipal.</p>	<p><i>lo primero que realizaría sería dejar bien segura a mi familia, una vez transcurrido el episodio, me dirigiria al lugar que en ese momento se determinará como centro de trabajo, inmediatamente colocaría a disposición todo lo que mi departamento tiene como insumo que pudiera ser de colaboración</i></p> <p><i>Al menos en los veintiún años que llevo acá y vario años más en labores en emergencia, generalmente la gente con la camiseta puesta hace eso, y todavía contamos con un gran número de gente con la camiseta puesta.</i></p>
Posibilidad de innovación	<i>Sin antecedentes en la actualidad</i>	<i>Sin antecedentes en la actualidad</i>

CONCLUSIONES

1. EN TORNO A LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Si bien son las ciencias de la tierra quienes principalmente se han preocupado del estudio e interpretación de los fenómenos naturales, es importante mencionar que cuando la vida humana está de por medio, la exclusividad de ello deja de ser una disputa por un determinado campo del conocimiento para transformarse en una responsabilidad inexcusable para las otras disciplinas del saber. Es especialmente en el área de la protección civil, y específicamente, en la gestión del riesgo asociado a terremotos, donde **necesariamente debe operar la investigación y la acción multidisciplinaria.**

Es así como en la comprensión y aprendizaje de los procesos sociales, donde la naturaleza no está ausente, es relevante la participación de la mayor cantidad de disciplinas que permitan mejorar la comprensión y por consecuencia faciliten la educación de la comunidad en materias a las cuales todos están llamados.

La temática de la protección civil requiere no sólo de formación técnica en materia de prevención de riesgos, sino también del nexo con la comunidad. Lograr concertar la atención del ciudadanía es quizás el mayor desafío para quienes a diario trabajan en la reducción y prevención de los riesgos y vulnerabilidades a los cuales está expuesto el ser humano.

De esta forma la responsabilidad y la exclusividad generan una dicotomía y paradoja para la intervención. Históricamente se ha vinculado al trabajo social con el momento de rehabilitación y mitigación de la emergencia, sin embargo y a partir de esta investigación, ha sido posible evidenciar que en la manifestación sísmica de 1985 en Viña del Mar, la participación técnica y profesional de los Asistentes Sociales de la época, trascendió de la propia labor y avanzó bajo una lógica de intervención personal con rasgos de innovación.

1.1. En relación a la gestión de la emergencia sísmica destructora de 1985

A partir de la experiencia rescatada en la investigación es posible concluir que frente a la emergencia sísmica de 1985, **la contingencia logró desbordar a la Municipalidad de Viña del Mar**. El municipio de 1985 contaba con una incipiente, pero importante preparación previa, que le permitió hacer frente los efectos del sismo destructor con mayor efectividad. La antesala del terremoto fue la emergencia invernal de 1984, donde la mayoría de los funcionarios municipales estuvo presente. De esta forma y a partir de acciones previas, tales como el aseguramiento de los principales palacios de la comuna, la adquisición de vehículos todo terreno, el equipamiento de los mismos y la implementación de un moderno sistema de radio emisión de señal UHF para el municipio, con una base estratégicamente colocada en el domicilio de la primera autoridad comunal, permitieron que el municipio y la comuna, no sufrieran mayores perjuicios y la coordinación de los equipos municipales tuviera una adecuada respuesta.

Rehabilitar una ciudad que ha sido fuertemente dañada en lo estructural, en lo económico y en lo social, significa también un desgaste fuerte para un municipio y sus funcionarios. Asimismo, entregar una respuesta coordinada y técnicamente correcta, durante más de un año es un valor que sólo puede ser asignado a los funcionarios y profesionales del municipio.

Otra evidencia se ampara en la capacidad que cada uno de los funcionarios tuvo para responder la emergencia, es altamente evidenciable que superior al deber ser del funcionario, frente a inclemencias que colocan en riesgo la vida, las personas responden con mayor compromiso, llegando incluso a postergar la vida personal y familiar en pos de la comuna. Los funcionarios que participan en la gestión de la emergencia del año 1985 indican que en situaciones de desastre natural la comuna se erige como un sujeto de atención colectiva. En lo técnico-político, se demostró fortaleza, siendo la alcaldesa de aquella época la líder del proceso de atención y rehabilitación comunal. Junto con lo anterior el municipio estructura equipos multidisciplinarios, organizados y distribuidos por sector geográfico y población afectada.

En la respuesta técnica es evidente la inexperiencia en materia de preparación de los profesionales, sin embargo el gran valor del municipio radica

Seminario de Título

en el compromiso mostrado al momento de enfrentar la emergencia, si bien la época no representa un tiempo de bonanza en lo económico, si se visualiza que para los funcionarios y profesionales de ese minuto lo económico, no era mayor a lo valórico, en referencia a la compensación por concepto de horas extraordinarias y seguridad en lo personal que según lo relatado nunca se entregó.

En la conformación de los albergues, surgen variados conceptos y conclusiones claves para ayudar a la comprensión de esta práctica. Primero, no existían antecedentes, ni formación profesional para hacer y conformar albergues, es decir su conformación obedece a una lógica de sobrevivencia que está intrínsecamente contenida en el ser humano, al ver dañado el espacio físico originado para la habitabilidad, inmediatamente se busca la alternativa que presente una solución. Los albergues fueron establecidos primeramente de forma espontánea, sin embargo y frente a múltiples problemáticas que comenzaban a emerger, el municipio debió hacerse parte y por último dirigir su funcionamiento.

En la conformación de los albergues no se está sólo frente a una dinámica de sobrevivencia, sino también frente a una alternativa de solución para cierto tipo de problemáticas, relacionadas con la habitabilidad. Los albergues representaron de esta forma para muchas familias, la oportunidad para acceder a la vivienda definitiva.

Los albergues, a medida que transcurre el tiempo, comienzan a ser incubadoras de relaciones y problemáticas que sólo desde el punto de vista social logran ser comprendidas y tratadas. Es decir los albergues como medida temporal de solución, debe no extenderse por una temporalidad mayor a la planificada, evitando así el surgimiento de problemáticas de mayor y más difícil solución. El control y mantenimiento de los albergues, no es de sola responsabilidad de la municipalidad y del equipo de asistentes sociales, sino que además requirió la participación de otros organismos, como los servicios de salud, defensa civil y las organizaciones de voluntariado, son irremplazables en la gestión para su éxito.

Otra de las singularidades importantes, es destacar que los albergues no pueden ser visualizados como alternativas que entreguen todas las comodidades a los damnificados, de ser así los albergados comienzan a desestimar la

Seminario de Título

búsqueda y solución a su problema y delegan esta última en la autoridad política o técnica.

Los albergues deben ser visualizados como una estrategia en la cual deben operar una multiplicidad de condiciones y actores. Es así como los Asistentes Sociales, se posicionan con una de las riquezas más características de la profesión y que frente a estas circunstancias cobran real importancia, nos referimos al contacto con la comunidad, el manejo de grupos y la capacidad de organizar y distribuir en condiciones de precariedad y escasez de recursos.

El colectivo municipal un equipo con sentido y compromiso social, representa en gran medida a la presencia del denominado concepto de “*mística*” y “*camiseta puesta*”, ambos conceptos marcadamente valorizados como pilares de la gestión de la emergencia sísmica de 1985, la ausencia de recursos, la precariedad de las condiciones laborales en el país, permiten reconocer en la superioridad de los entrevistados la sensación de que en la actualidad, los elementos son distintos y particularmente decisivos al instante de enfrentar una nueva emergencia sísmica.

La concepción profesional y funcionaria en aquellos que trabajaron y permanecieron en el municipio, reconoce la presencia de un sentido de ver la vida y el municipio muy disímil del que hoy existe en medio del municipio. Desde una perspectiva motivacional y buscando la comprensión del valor que se le asigna al concepto *mística*, es pertinente enunciar que conceptos tales como; juventud, inexperiencia, anhelo de servir, situación económica y política del país, convergieron en lo que se representa como *mística funcionaria*, componentes que en la actualidad no se presentan con igual particularidad, dado el contexto donde se desarrolla la labor municipal.

En este sentido, **el sentido de la acción del municipio durante la emergencia de 1985 está fuertemente marcado por el liderazgo político-organizacional y los valores colectivos de la municipalidad.**

1.2 En relación a la gestión del riesgo sísmico en la actualidad

La invisibilización de la naturaleza y sus manifestaciones se transforma en una de las vulnerabilidades a las cuales se exponen los habitantes de la comuna de Viña del Mar. Al igual que en la llamada *superación de la pobreza*, ignorar las consecuencias y riesgos asociados a un terremoto destructor pueden ser una amenaza de enorme complejidad para la ciudad. Bajo una aparente tranquilidad e inactividad sísmica, los habitantes de Viña del Mar, viven y desarrollan su vida en total desconocimiento de las potencialidades que se presentan a partir de vivir en zonas que sismológicamente presentan importantes fallas que tarde o temprano volverán a revelarse, esta situación en conjunto con una configuración organizacional distinta devela otra de las vulnerabilidades que podrían manifestarse al momento de enfrentar y dar respuesta a un evento sísmico destructor.

Un nuevo municipio, nuevas personas, la esperanza de hacerlo bien, son una de las principales situaciones, expectativas y contingencias con las cuales deberá lidiar el municipio de Viña del Mar, al momento de hacer frente a una nueva manifestación de la naturaleza.

Si bien la última manifestación de un terremoto fue ya hace veintiún años, y en su oportunidad dejó a más de veinte mil damnificados sólo en la comuna, la realidad actual de Viña del Mar, es drásticamente mayor, lo que significa que exponencialmente los números se elevan. Se trata de una ciudad que crece a pasos agigantados, con innumerables construcciones de altura, en los cerros y sectores periféricos con un número importante de asentamientos humanos precarios y por consiguiente con cientos de viviendas construidas en las más precarias condiciones de seguridad. Es el escenario actual donde el municipio y sus funcionarios deberán trabajar, surge así una hipótesis, quien está más sujeto a la vulnerabilidad, -una ciudad que como sea tendrá una respuesta, o un Municipio con una planta de profesionales y funcionarios con años prestando servicios sin ninguna relación, ni seguridad contractual con el municipio y quizás con más desesperanza que los mismos que atienden.

Seminario de Título

Este escenario complejo y sin todas las respuestas necesarias es en la actualidad una de las mayores vulnerabilidades que se presentan.

Ahora bien, el municipio es pionero en materias de protección civil y emergencias, sin embargo el Departamento que funciona en su interior, carece de los recursos básicos para desarrollar una verdadera labor con la comunidad. Se desprende de los discursos estudiados que en una hipotética situación de sismo destructor, **los funcionarios municipales recurrirían más a la autoridad técnica del Director del Área de Operaciones y Servicios que a la sección especializada en Protección Civil y Emergencia del Municipio.** Frente a la misma situación contingente, es importante destacar que el liderazgo en 1985 fue inmediatamente tomado y validado a través de la primera autoridad comunal (Sra. Eugenia Garrido); en la actualidad el rol de la alcaldía se diluye en un número importante de operadores políticos, cuyo poder no está totalmente acotado en el discurso de los funcionarios entrevistados. La existencia de planes y programas comunales y nacionales de protección civil, de alguna forma regulan esta situación.

Lo que si es cierto es que al momento de enfrentar una nueva emergencia sísmica, el municipio deberá resolver quien finalmente los liderará. Se hace necesario que esta disyuntiva organizacional se resuelva con prontitud, ya que los eventos sísmicos no son predecibles y por consiguiente nunca se está lo suficientemente preparado.

En la actualidad se desarrollan insipientes estrategias con miras a una gestión del riesgo, el paradigma nacional opera generalmente desde el lado de la rehabilitación, pareciera ser mejor la administración del desastre que la gestión del riesgo, en este punto y de acuerdo a la investigación realizada, sólo existen directrices que en muchas ocasiones son precipitadas por efectos mediáticos: la prevención no es interesante en una sociedad que camina a la industrialización y las tecnologías del primer mundo, pero que lo hace sin aprender de su historia. **En ese sentido el mayor riesgo sigue siendo el mismo ser humano y su forma de vivir en sociedad,** ahora bien, si a nivel de los individuos que

Seminario de Título

conforman la sociedad no existe una priorización de la temática, cuando esta materia se traslada al ámbito político no existe una variación al respecto, en este contexto queda claro que es precisamente aquí donde se debe inducir el cambio de paradigma.

De esta forma y bajo esta nueva modernidad llena de riesgos y vulnerabilidades, la protección civil es un concepto del que aún no se ha logrado extraer todo su activo. Por trayectoria, la Dirección de Operaciones y Servicios ha sido un gestor relevante durante las emergencias acontecidas, la existencia de un liderazgo natural en el área es definitorio en correspondencia a la eventual respuesta municipal. Al hablar de *auto convocatoria*, la gran mayoría sostiene que esta se llevará a cabo sin mayores contratiempos; respecto del liderazgo en situaciones de esta índole, es el Área de Operaciones y Servicios quien coordinadamente con el Departamento de Desarrollo Social, prestarían la asesoría directa a la primera Autoridad comunal.

Respecto del **Departamento de Protección Civil y Emergencia su existencia no ha sido potenciada todo lo que sus capacidades** le permiten, la complejidad presente en la organización de un municipio que administra a una ciudad de más de 270.000 habitantes es un elemento que no se puede desconocer. Esta Municipalidad cuenta con esta repartición especializada, dependiente de la Dirección de Operaciones y Servicios, cuyo desempeño es de gran utilidad, cuando las circunstancias así lo ameritan, y es que cuenta con funcionarios calificados en la administración de emergencias. No obstante ello, existe un ámbito en el que aún no se ha logrado desarrollar una estrategia de abordaje sustentable en la que se articulen, conecten y vinculen los entes sociales dispuestos para la comuna en el ámbito de la Protección Civil, que tiene que ver, entre otros elementos, con una articulación del trabajo entre distintas reparticiones con competencia, y que hasta ahora ha tenido lógicas de acción distintas e independiente en un Municipio en el que su infraestructura, separación espacial y número de funcionarios, facilita las faltas de coordinación, urgentes en momentos críticos y cuya ineficiencia

Seminario de Título

no sólo es un frustración, sino que significa no dar la solución adecuada a una problemática contingente, en donde existen personas que se encuentran afectadas.

El incorporar a profesiones competentes en una estrategia promocional, a nivel comunitario, que hagan uso de los recursos materiales con que ya cuenta el Municipio, es una forma de concretar la difusión de este tema en la comunidad viñamarina. Contar con funcionarios con capacidades técnicas y experienciales del más alto nivel en este tipo de situaciones de emergencia, constituye una oportunidad que no se debe desaprovechar. Además se debe destacar la vocación de servicio, que se manifiesta precisamente en aquellas horas más difíciles.

El que el municipio sea capaz de utilizar en forma adecuada a su recurso humano especializado en el enfrentamiento, manejo y administración de riesgos y emergencias es sin duda una gran oportunidad, que al no ser aprovechada los pone en una incómoda posición, en donde se esta siendo la diferencia entre navegar a la deriva y viajar, entre entregarse a un destino en apariencia inexorable y ser capaces de tomar las decisiones que permitan prever los efectos de una emergencia sísmica y así favorecer que sus efectos en la vida de miles de personas sean aminorados.

El domingo 3 de Marzo de 1985, a las 19:47 hrs. se produjo el último gran sismo destructor del Siglo XX en la ciudad, de eso han transcurrido veintiún años, la comuna ha crecido, la población ha crecido, se ha transformado, se a innovado, y se ha complejizado su conformación. En medio de este escenario es imprescindible profundizar la reflexión en relación al rol que en la actualidad juega y podría jugar el Departamento de Protección Civil y Emergencia de la Municipalidad de Viña del Mar, especialmente en lo referido a Protección Civil, que se puede realizar en todo aquel momento en que no se esta desarrollando una emergencia.

Los silencios prolongados frente a este tema nos pueden ocasionar un elevado costo: el sufrimiento humano, un sufrimiento que puede ser aminorado, e incluso evitado en muchos casos, he aquí la relevancia que cobra la capacidad de gestión frente a este tema, que logre entusiasmar a una sociedad escéptica a participar, acostumbrada a demandar soluciones, más que ha participar en su construcción y menos a prevenir su ocurrencia.

En relación al Departamento de Desarrollo Social y los albergues, en la actualidad el municipio cuenta con una planta directiva dentro de la que se cuentan profesionales que tuvieron una importante participación durante la emergencia sísmica de 1985. En la actualidad el Departamento de Desarrollo Social es liderado por una profesional Asistente Social, que cumplió una importante labor durante la emergencia sísmica de 1985. Ello cobra sentido al evidenciarse un proceso de recambio profesional, es decir, en su mayoría los actuales profesionales se encuentran en similares características que aquellos de 1985.

Esta similitud se ve favorecida cuando aquellos que lideran sí tienen una importante experiencia en materias de atención de una emergencia sísmica, la dificultad aparece cuando la evidencia y el aprendizaje sólo está contenido a nivel de lo vivencial y la memoria, es decir, no existen registros, sistematizaciones, ni capacitaciones que permitan a las nuevas generaciones de profesionales y funcionarios adquirir conocimientos que de una u otra forma contribuyan a enfrentar de mejor forma una emergencia derivada de un sismo destructor.

La conformación de los albergues es una de las acciones donde los asistentes sociales, deben trabajar con mayor dedicación al momento de hacer frente a una emergencia sísmica, la formación profesional y la experticia técnica, facilitan el desarrollo de las competencias apropiadas para entender e intervenir las complejas dinámicas Psicosociales que se manifiestan al interior de estos espacios habilitados.

En el caso de Viña del Mar y a partir de la experiencia de 1985, se ha delegado la responsabilidad de la conformación de los albergues en la eventualidad de ser requerido, en un experimentado asistente social, cuyo desempeño fue reconocido como sobresaliente durante la emergencia sísmica de 1985. Sin embargo y a partir de este estudio ha sido posible evidenciar que la gran experiencia acumulada por la atención de la emergencia de 1985, **sólo se encuentra en la experiencia y memoria del mencionado profesional, es decir, no existen sistematizaciones al respecto, ni instancias donde el profesional pueda entregar sus conocimientos a otros**, a fin de prevenir que ante la eventualidad de su ausencia, de igual forma la conformación de los albergues pueda ser conducida de buena forma, evitando cometer los mismos errores a partir de la implementación los aprendizajes y estrategias adquiridas con anterioridad.

Una vez más la práctica profesional sólo es retenida a nivel vivencial, no existiendo registros que permitan evidenciar los procesos y prácticas sociales como una construcción de conocimiento y por consiguiente de aporte a la formación del Trabajo Social.

2. Trabajo social y gestión del riesgo- emergencia

A través de la realización de la investigación fue posible aproximarse a un número importante de prácticas propias del Trabajo Social Municipal. La labor del Trabajador Social en estos casos es transversal al funcionamiento del municipio, como tal su experiencia y preparación en materias que competen a la comunidad, lo posiciona por técnica, experticia y experiencia al momento de hacer frente a situaciones límites, donde la comunidad se ve afectada.

Históricamente el Trabajo Social ha sido vinculado a la gestión de la emergencia en la etapa de la rehabilitación social, de esta forma los espacios laborales han estado restringidos al ámbito de lo asistencial. La planificación social, como temática que emerge con fuerza en la nueva gestión pública de las

Seminario de Título

políticas sociales, ha abierto un nuevo espacio desde donde los trabajadores sociales pueden contribuir y facilitar el diseño de planes, programas y proyectos.

El diseño y la planificación en temáticas sociales, requiere no sólo de la experticia y preparación, sino también de la capacidad personal y vivencial que los profesionales deben tener al momento de desarrollar e idear nuevas estrategias que permitan que la comunidad se informe y tome conciencia frente a problemáticas que son de responsabilidad de todos los individuos.

Cuando la problemática es ocasionada por la manifestación de un sismo destructor y los afectados trascienden a los sectores más pobres y la emergencia reviste de una importancia comunal, donde las *clases sociales* dejan de separar a las personas y los recursos para atender a los damnificados son insuficientes, la figura de los Trabajadores Sociales es reconocida y validada por la comunidad como un agente capaz de dar solución en la precariedad de los recursos junto a la cercanía y empatía que sólo se ha adquirido a partir de la experiencia del quehacer profesional.

Los aportes que el Trabajo Social realiza en la gestión de la emergencia, no son mayores a los que en la administración del riesgo podría aportar, herramientas como el diseño y planificación son de relevancia al momento entender y conectar un trabajo que además del contenido técnico requiere que quien ejecute las acciones de promoción tenga la experticia para relacionarse y conectar un trabajo con verdadero impacto en la comuna de Viña del Mar.

La necesidad de contar con profesionales proactivos en materias de la planificación, con disposición para el trabajo con la comunidad y la creatividad para traspasar el límite entre la lógica funcionaria y la personal e innovadora. La capacidad técnica que se entrega diariamente en los diversos escenarios donde se moviliza el trabajo social y la incapacidad de

lograr sistematizar las experiencias irrepetibles de la práctica, se convierten en un desafío para todos aquellos que sienten que la profesión tiene la capacidad de innovar y generar conocimiento a partir de la praxis.

Eliminar el riesgo o gestionar el desastre es una de los planteamientos que a diario se cuestionan en el ámbito de la protección civil, la pregunta entonces es; ¿Cómo se traspassa todo el conocimiento técnico a una comunidad que aparentemente no tiene interés por participar y con una apatía hacia los temáticas relativas al riesgo de emergencias naturales?, ¿de qué forma se pueden comprender las amenazas y vulnerabilidades en un mundo cada vez más complejo e interconectado?

Tres posibilidades aparecen en este horizonte:

- a) El trabajo social se reduce a su dimensión funcionaria, en la que las labores están orientadas por decisiones de autoridades político administrativas o bien son resultantes de los históricos sesgos que afectan a la profesión.
- b) El trabajo social asume desde la dimensión profesional las capacidades técnicas de gestión social, gerenciamiento de programas sociales de protección civil e incluso, en la lógica de generar nuevos estudios aplicados que permitan sostener procesos de Intervención social fuertemente localizadas en los sectores de mayor riesgo urbano y/o rural. En el caso de Viña del Mar, estas zonas deben incluir no sólo los sectores populares que cuentan con viviendas más precarias o con defectos serios en su construcción, sino que además en sectores que en la actualidad no aparecen en los catastros de zonas de peligro, pero que es sabido se ubican en zonas de fallas o de terrenos no aptos para la construcción.
- c) Por último, el trabajo social se juega sus espacios y oportunidades en la dimensión personal, aquella que por un lado revela el raíz humano de las y los profesionales (vida familiar, seguridad personal, etc.), sino que está en la base de las innovaciones técnicas a las que pueda arribar la profesión en materia de protección civil. Dos advertencias nos hacen los profesores Catañeda, Lobos, Saavedra y Urquieta (2005): estas innovaciones pueden

Seminario de Título

ser subsumidas por el sistema municipal sin el necesario reconocimiento al aporte profesional, o bien, pueden potencialmente, encontrarse con gestiones municipales menos tolerantes a la innovación y al cambio,

- d) generando situaciones que finalmente profesionales no logran ser resueltas sin que medie un conflicto entre quien innova y quien desea quedarse en una posición de mayor estabilidad, pero al mismo tiempo rigidez frente a las posibles contingencias asociadas a un terremoto.

Gestionar el riesgo es un desafío no sólo para los prevencionistas de riesgo sino también para los trabajadores sociales, aportar en la planificación de estrategias que innoven en lo comunitario y abrir un espacio laboral que en la actualidad ha sido escasamente explotado, son uno de los principales desafíos que se presentan a partir del desarrollo de la temática del Trabajo Social como agente de planificación en materias de protección civil.

Valparaíso, Noviembre de 2006

ANEXOS

Preguntas para Entrevista semi- estructuradas
Segundo proceso de recolección de Información.
Asistentes Sociales

- 1.- ¿Es el Trabajo Social municipal una instancia de contribución en la planificación de la respuesta a una emergencia Natural?
- 2.- ¿Que aportes puede realizar el trabajo social, frente a la ocurrencia de un sismo destructor en la comuna de viña del Mar?
- 3.- ¿De acuerdo a su experiencia el trabajo social cumple una función relevante al momento de enfrentar una emergencia comunal?
- 4.- ¿Cual seria la primera reacción frente a la ocurrencia de un sismo destructor en la comuna de viña del Mar?
- 5.- ¿Cuál o cuales cree usted serian los principales motivadores que estarían presentes en el equipo municipal al momento de hacer frente a la ocurrencia de un sismo destructor en la comuna de viña del mar?
- 6.- ¿Cree usted que sea relevante la presencia de los trabajadores sociales en la planificación de estrategias de prevención en protección civil?
- 7.- Enumere las principales acciones, estrategias y alternativas que usted desde su puesto de trabajo realizaría en los primeros momentos post la ocurrencia del evento catastrófico?

Preguntas para Entrevista semi- estructuradas
Segundo proceso de recolección de Información.
Entrevistados en general

1.- ¿Cual seria la primera reacción frente a la ocurrencia de un sismo destructor en la comuna de viña del Mar?

2- ¿Cuál o cuales cree usted serian los principales motivadores que estarían presentes en el equipo municipal al momento de hacer frente a la ocurrencia de un sismo destructor en la comuna de viña del mar?

3- ¿Cree usted que sea relevante la presencia de los Trabajadores Sociales en la planificación de estrategias de prevención en protección civil?

4.- Enumere las principales acciones, estrategias y alternativas que usted desde su puesto de trabajo realizaría en los primeros momentos post la ocurrencia del evento catastrófico?

**REGISTRO FOTOGRAFICO
SISMO DESTRUCTOR 1985**

Registro Provincial de Catástrofe

REGION DE VALPARAISO							
SITUACION POR PROVINCIAS AL DIA 6 DE MARZO DE 1985 (18.00 HORAS)							
PROVINCIA	TOTAL PERSONAS			FAMILIAS DAMNIFICADAS		VIVIENDAS AFECTADAS	
	DAMNIFICADAS	HERIDAS	MUERTAS	EN ALBERGUES	FUERA DE ALBERGUES	DANADAS	DESTRUIDAS
VALPARAISO	16.595	589	44	363	3.425	2.288	1.849
SAN ANTONIO	9.833	268	21	196	1.419	13.331	7.543
QUILLOTA	4.831	24	1	51	1.005	1.150	243
SAN FELIPE	8.234	16	2	7	1.753	1333	470
LOS ANDES	1.153	15	—	36	247	206	54
PETORCA	498	—	—	7	100	87	27
TOTAL	41.144	912	68	660	7.949	18.395	10.186

Registro periodístico post Terremoto

Zona de catástrofe
Regiones V, VI y la Metropolitana
Damnificados en el país ascienden a 165.468 (Pág. 5)

“Arrancaron” los tenistas suecos
Pánico a temblores fue superior a su espíritu deportivo... y es perfectamente comprensible (Pág. 16-17-19)

Suspenden carreras en Hipódromo Chile

Libros de Verano
Este jueves exija gratis
“Dos años de vacaciones”

SAN ANTONIO.
Un diluvio que sobrepasa los dos metros tiene el fondo que produjo la presión del agua al romperse una cañería matriz en calle Arturo Prat de San Antonio. El conducto transportaba el vital elemento para esa localidad y Carrizosa. (Pág. 32)

Foto Hombres Canal Beagle

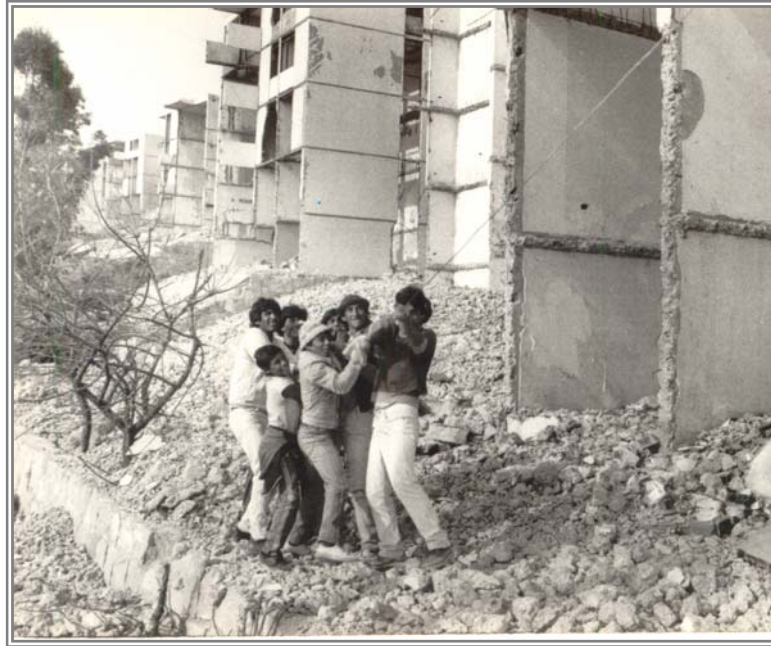


Foto Familia con pérdida total de su vivienda



Castillo Wolf Viña del Mar

Grupo de discusión



Profesionales Asistentes Sociales



ENTREVISTAS 1

Entrevista a la Sra. Eugenia Garrido Álvarez de la Rivera, Historiadora, alcaldesa de Viña del Mar, designada por el Gobierno Militar en el período que va entre el 1º de marzo de 1982 y el 11 de marzo de 1990, es la primera mujer en asumir este cargo y quién más tiempo lo ha ostentado.

Actualmente es concejal de la comuna para el período 2004-2008 y encargada de la Unidad de Patrimonio Histórico Municipal.

Esta entrevista fue realizada el miércoles 31 de mayo de 2006 en las Oficinas de la Unidad de Patrimonio Histórico Municipal, ubicada en el Castillo Wulff de Viña del Mar.

La experiencia y acciones del municipio durante la emergencia sísmica de marzo de 1985, desde la perspectiva de de la alcaldesa.

Previo al terremoto durante el año 1984 vivimos una gran emergencia cuando se produjo el desborde del estero Reñaca, lo que nos golpeó profundamente, pues perdimos vidas humanas. En ese tiempo Emilio Kopaitic era mi jefe de gabinete insistió en la idea de que el municipio se hiciera de los elementos para enfrentar de mejor forma este tipo de emergencias, de esa forma se propuso la adquisición de equipos de radio y jeeps, entre otros elementos. La verdad es que en ese momento él insistió mucho en este tema, ante lo cual yo, le decía: "... déjate de esas cosas...". Emilio señalaba que por la serie de sismos que se estaba produciendo era necesario que el municipio tuviera un sistema expedito de comunicaciones en caso de emergencia, además de vehículos especiales para poder movilizarse ante la ocurrencia de alguna situación de mayor envergadura por ello se adquirió un equipo de radio para que el municipio se hiciera de una red de comunicaciones resistente a una situación de emergencia que permitiera mantenerlo comunicado aún ante la ocurrencia de un sismo que nos pudiera afectar, además de sogas, linternas, herramientas varias, combustibles y una flota de jeeps Toyota, aptos para todo terreno.

Seminario de Título

A mediados de 1984 el municipio decidió asegurar los edificios patrimoniales, lo que sin lugar a dudas fue una decisión muy acertada, pues luego de ocurrido el terremoto nos permitió la reconstrucción de aquellos edificios emblemáticos, los palacios más dañados por el sismo. Como resultado del sismo el Palacio Carrasco se destruyó en su frontis, al Palacio Rioja se le cayó su lámpara central encima del escritorio, al teatro municipal se le produjo un derrumbe, a propósito, justo para ese día domingo la actriz Ana González, la "Desideria", necesitaba ocupar el teatro para una presentación, ante lo cual nosotros no accedimos debido a unas reparaciones que se encontraban pendientes y gracias a eso la Desideria se salvo de pasar el terremoto en el teatro y al público de estar ahí en ese momento, en donde podría haber muerto gente. Ante esa negativa nuestra incluso se pensó en razones políticas, pero mire lo que son las cosas, la Desideria se salvo de pasar el terremoto en el teatro... .

Bueno ocurrido el sismo estuve muy preocupada por los escapes de gas que se pudieran producir en la ciudad.

Durante el sismo

Yo había salido a caminar con mi marido por la Av. Perú, en ese paseo me torcí el pie y me fui a casa, cuando estaba recostada en mi habitación y uno de mis hijos ya había llegado, comenzó el terremoto, me olvidé del dolor del pie y comencé a comunicarme por radio con mis colaboradores, en las comunicaciones radiales y desde mi casa yo era "aurora", de esa forma nos habíamos denominado en caso de necesitar comunicarnos, la verdad es que el apoyo que brindó la radio fue fundamental para conectarnos en esos momentos, nos pusimos de acuerdo en reunirnos para comenzar a recorrer la ciudad. La Plaza de Viña estaba llena de gente, las personas espontáneamente ocuparon las plazas como refugio, se instalaron en ellas en campamentos, mientras se sucedían las replicas durante toda la noche y las jornadas posteriores. Uno de los barrios más dañados fue Santa Inés, debido a la antigüedad de sus viviendas, otra situación muy complicada se nos produjo en Canal Beagle, hubo edificios completos con daños severos.

Ocurrido el sismo, el Presidente Pinochet que se encontraba en Punta Arenas, se trasladó hasta la región y en una reunión que sostuvimos en el Palacio

Seminario de Título

de Cerro Castillo, junto a algunos de sus Ministros, tuve que hacerle ver que Viña del Mar tenía serios daños, y que necesitábamos recursos para reparar puentes, accesos a la ciudad y edificaciones, algo que sus ministros consideraron como menor, que no se necesitarían recursos, entonces lo invité a que me acompañara a recorrer Viña del Mar, así lo hicimos y pudo constatar en terreno los efectos del fenómeno en la ciudad.

Volviendo a los primeros momentos posteriores al sismo recuerdo una comunicación que sostuve con el Comandante de la Guarnición Naval de Valparaíso, el entonces Capitán de Navío Jorge Martínez Bush, quién en medio de la vorágine del trabajo que como municipio hacíamos, me dice con estas palabras: "...no te preocupes, el riesgo de maremoto ya ha pasado...", nosotros ni nos habíamos preocupados de aquello.

Uno de los temas que me preocupada era el de las emanaciones de gas, algo que afortunadamente no ocurrió.

Bueno el día 4 de marzo concurrí hasta Radio Portales, uno de los pocos medios de comunicación que me permitía llegar a todos aquellos que tenían un aparato de radio funcionando, con el fin de transmitir una palabra de calma a la ciudadanía, estaba en ese discurso cuando se produce una de las réplicas más fuertes... imagínese usted como fue eso.

Otro de los temas que nos tuvo tremendamente preocupados fue el suministro de agua potable interrumpido, tuvimos que abastecernos de estanques, necesitábamos más camiones cisterna, a esas alturas el país se había desabastecido de estanques para agua.

Respecto de los albergues que funcionaban en distintos barrios de la ciudad, teníamos un número importante de personas damnificadas, dentro de las cuales teníamos un gran número de personas con pérdida total de sus viviendas, para ellos se tomo una medida especial de contingencia. En ese entonces el espacio que actualmente ocupa la empresa de buses Expresos Viña del Mar, estaba en manos de Bienes Nacionales, por lo tanto se gestionó con el gobierno central el que nos facilitaran este espacio para levantar un campamento de campaña y dotar a las familias, que eran más de 100, de condiciones más

Seminario de Título

adecuadas dentro de las posibilidades que en ese entonces y dada las circunstancias se tenía, con eso evitamos el hacinamiento, entonces se levantaron alrededor de 100 mediaguas donde cada familia pernoctaba, para evitar el desorden la alimentación y sobre todo el riesgo de algún incendio, que era algo que me preocupaba mucho, paso a ser responsabilidad de JUNAE, me aterraba la idea de que se pusieran a cocinar en las viviendas y se nos generara un incendio o cualquier otro problema. Durante las semanas posteriores al sismo se mantuvo los albergues en los sectores, mientras se reparaban las viviendas. La experiencia del albergue de expresos Viña, nos deparaba capítulos impensados de índole humana que vale la pena tener considerados, tal fue la situación de ruptura de algunos hogares debido a que muchos hombres se encontraban cesantes, tuvimos algunas situaciones humanas. En el campamento habían familias cuyos jefes de hogar tenían trabajo y por lo tanto salían durante el día, sus esposas quedaban en casa y algunas se terminaron aproximando más allá de lo recomendable con algunos de los hombres cesantes que se quedaban en el albergue, en definitiva contingencias para la que no nos encontrábamos preparados y que vale la pena tener presente, entre otras tantas, a la hora de levantar un albergue.

Se puede destacar dentro del equipo de funcionarios los valores humanos en ellos presentes, su comportamiento sobresaliente, su capacidad de trabajo en equipo ante tan dramáticas circunstancias. Luego de ello las relaciones humanas, sin duda, se fortalecieron. Esto también se había gestado de alguna forma durante la emergencia de 1984 cuando un aluvión arrasó con Reñaca y se convirtió en otro dramático episodio como fue la inundación de Viña del Mar de 1987.

Con la mirada del tiempo nos damos cuenta de la relevancia de mantener estanques de agua en caso de emergencia, la falta de suministro durante la crisis fue uno de nuestros grandes problemas.

Tuvimos la oportunidad de contactarnos con un importante sismólogo de San Francisco, California, que estuvo en Viña del Mar y nos ayudó a comprender la mecánica de suelos de la ciudad y cómo en el plan el movimiento fue más violento en comparación con algunos de los cerros de la Comuna, se comprobó

Seminario de Título

que uno de los terrenos más firmes de Viña es Cerro Castillo. Conocimos mayores antecedentes de la falla geológica del estero Marga Marga.

Otro episodio complicado fue lo que se debió enfrentar con el edificio El Faro de Reñaca, ese edificio lo habrán visto en las fotografías de cómo quedo de inclinado, bueno yo estuve ahí, lo trepe, por que no se puede decir que lo subí, y me preocupé de tener todas las opiniones técnicas que me permitieran decidir demolerlo. Unos ingenieros extranjeros me dijeron que se podía haber salvado, pero con una inversión millonaria, que en otro país hubiese sido posible, pero en Chile no se estaba en condiciones de pagar, luego de eso y con informes técnicos que lo solventaron, en donde no hubo una sola voz que dijera lo contrario, se decidió su dinamitación.

