



¿DE LA EMERGENCIA A LA PRECARIEDAD?

Pablo Guzmán¹
Ximena Galleguillos²
Isabel Zapata³

La historia reciente de los desastres naturales ha demostrado que en muchos casos lo que podría ser catalogado como una solución de emergencia, finalmente ha terminado por consolidarse. Numerosos son los ejemplos a nivel nacional en los cuales, por falta de una visión estratégica de mediano plazo, se han adoptado soluciones que finalmente han terminado por prolongar innecesariamente condiciones de habitabilidad más allá de un tiempo prudente.

Según lo señalado, este trabajo discute las soluciones habitacionales de emergencia, al mismo tiempo que propone una propuesta de localización factible, en un esquema que considera factores de progresividad e integración urbana. Episodios como el terremoto vivido

-
- 1 Chile. Arquitecto, MA Urbanismo Universidad de Chile. Gerente General Habitterra S.A. Consultores.
Correo electrónico: pguzman@habitterra.cl
 - 2 Chile. Geógrafa, MA Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctora en Urbanismo, Universidad de Kiel Alemania. Académica, CAU Kiel Alemania y asesora de Habitterra S.A. Consultores.
Correo electrónico: xgalleguillos@habitterra.cl - galleguillos@geographie.uni-kiel.de
 - 3 Chile. Arquitecta, MA Geografía, Universidad de Chile. Socia Directora Habitterra S.A. Consultores.
Correo electrónico: izapata@habitterra.cl

recientemente, con una secuela de cientos de miles de viviendas afectadas, vistos en la perspectiva de un escenario de cambio y transformación, determinan una enorme posibilidad de poner en marcha una estrategia que permita construir ciudades seguras en atención a los factores de riesgo, integración social y eficiencia urbana, atendiendo a la experiencia recabada en los últimos decenios.

Transcurrido un mes del terremoto que afectó a gran parte del territorio centro sur con profundas secuelas en la infraestructura pública y vivienda, es posible constatar por una parte que afortunadamente, las pérdidas de vidas humanas no están en correlación directa con el volumen alcanzado por los daños materiales, siendo éstos a su vez objetivamente reducidos, si se considera la magnitud del fenómeno sísmico. Numerosas son las variables que pueden explicar este hecho, entre ellas una normativa antisísmica que permitió impedir el colapso estructural y que sumada al consecuente sentido común, más allá del lamentable comportamiento que tuvieron los sistemas de alerta temprana que no lograron dar una respuesta eficaz frente al evento del tsunami, logró salvar muchas vidas.

Desafortunadamente, a esta catástrofe se suma una tercera que se ha denominado “terremoto social”, de larga tradición en el país y que determinó los lamentables hechos que sucedieron a los saqueos y los problemas de seguridad pública en algunas de las ciudades afectadas.

En la actualidad, las agencias públicas se encuentran concentradas en un acelerado proceso de dar respuesta a las urgentes necesidades de vivienda para las miles de familias damnificadas, siendo las tradicionales mediaguas (con estándares aún más modestos que los que les vieron nacer) la respuesta más conocida e inmediata. Una mirada retrospectiva de este accionar permite constatar que en muchos casos estas soluciones habitacionales que pueden cumplir objetivos muy loables en tiempos de emergencia, finalmente se han transformado sin pensarlo en sujeto de localización permanente, consolidando territorios desventajados e incluso en condiciones de riesgo. Territorialmente, esto constituye un mapa de concentración de pobreza y marginalidad. Así ocurre, por ejemplo, con la localización de viviendas precarias en fajas de ferrocarriles, en áreas expuestas a remoción en masa, en zonas de inundación de cauces naturales, o en zonas expuestas a efectos de tsunamis, tales como planicies

litorales localizadas a menores alturas que la cota de 12 metros. No son pocos los casos en los cuales los terrenos fiscales han terminado por consolidar asentamientos en zonas de alto riesgo de inundación.

Sin lugar a dudas, la gestión de suelo ha sido uno de los ausentes en esta materia, hecho que ha redundado en una muy reducida disposición por parte de los profesionales que participan en la construcción para incorporar un concepto de *localización eficiente*, que incluya factores de seguridad, integración y factibilidad.

Lo anterior es aún más grave, si observamos que la localización de equipamientos públicos ha seguido la misma dinámica, emplazando construcciones que son esenciales para garantizar la respuesta post desastre precisamente en los mismos lugares expuestos a los desastres naturales. Por ejemplo, establecimientos de salud, de educación, oficinas municipales o instalaciones de bomberos que han quedado prácticamente inutilizados como resultado del desastre natural. Probablemente, muchos de los problemas suscitados con posterioridad a los lamentables eventos acaecidos se pudieron haber coordinado mejor a nivel local, si gran parte de estos equipamientos hubiesen tenido una respuesta adecuada sin las pérdidas materiales y de mobiliario que tuvieron.

En este punto se plantea la necesidad de desarrollar un amplio debate respecto a las limitantes al libre ejercicio del derecho de propiedad, el cual como es sabido sólo admite restricciones o condiciones a partir de los instrumentos de planificación o legislación ambiental. Más allá de estas consideraciones legales, es claro que la gestión pública de viviendas y equipamientos está obligada a dar una respuesta eficaz, sobre todo si la inversión proviene de las arcas fiscales.

Probablemente, no se podrá evitar en el futuro que equipamientos comerciales, servicios u otros usos privados se sigan localizando en zonas de riesgo. Es más, previendo las soluciones constructivas apropiadas y de acuerdo a lo que estipula la legislación urbana podría ser acertado que viviendas privadas sigan ocupando los bordes costeros.

No obstante, no es aceptable bajo ningún criterio que se localicen equipamientos básicos de carácter público en zonas que presentan algunas condiciones de riesgo de origen físico natural (Ver **Foto 1: Oficinas Municipales Licantén en Iloca**). Como tampoco es aceptable que se señale majaderamente que no existía previsión de estos fenómenos cuando el esfuerzo realizado en los últimos años por actualización de los instrumentos de planificación, los que finalmente por razones variadas no han sido aprobados y por cuanto no tienen vigencia legal, constituya un factor de abandono de responsabilidad política.



FOTO 1: Oficinas Municipales Licantén en Iloca.

Gran parte de los antecedentes recopilados para su ejecución y finalmente presentados a las autoridades, confirman que instrumentos tales como Planes Reguladores son necesarios para apoyar la gestión pública relativa a las intervenciones en estas áreas. Muchos de estos planes reguladores se han diluido en discusiones sempiternas respecto a problemáticas inmobiliarias, que poca importancia tienen a la luz de los acontecimientos.

No habiendo operado un marco de planificación eficaz en dicho evento catastrófico para prevenir los altos costos que en materia de desarrollo urbano ha significado tanto en pérdidas materiales de daños en edificaciones, así como en los usos inadecuados por equipamientos mal emplazados en las zonas amagadas; se requiere de una revisión profunda de los instrumentos que orienten a una oportuna y eficaz decisión pública en estos casos, tanto de relocalización, identificando en forma inmediata la disponibilidad de suelos con mayor aptitud habitacional y equipamientos básicos, como de dinámicas de ocupación para integrar en forma adecuada nuevas áreas al desarrollo urbano.

A la luz de la experiencia de otros países en el mundo, un desastre natural de tal envergadura en muchos casos ha significado una oportunidad significativa para el desarrollo urbano, toda vez que las actuaciones públicas-privadas hacia la reconstrucción, han traído un valor agregado a los nuevos desarrollos. Esto implica replantearse las formas urbanas, incorporar nuevas tecnologías constructivas sismo resistentes y con materialidad apropiada, dar cabida a la gestación de grandes proyectos urbanos y la recuperación del paisaje como marco geográfico que le otorga valor al desarrollo urbano. Este contexto de oportunidad para el desarrollo urbano, debe contemplar también directrices para la actuación pública de carácter estratégico a mediano y largo plazo, con el imperativo de considerar atender la situación de emergencia. En consecuencia, se trata de encadenar acciones de emergencia en forma inmediata con medidas de desarrollo estratégico.

La propuesta que se presenta se ha diseñado basándose en el enfoque de planificación integrativa, el que considera medidas encadenadas en un esquema de acción común. En este sentido, se plantea como propuesta de intervención en el marco de la planificación urbana un patrón de *asentamiento progresivo o incremental*, entregando *soluciones de vivienda de emergencia en loteos definitivos localizados en zonas seguras*, estas últimas previstas por los estudios de diag-

nóstico de base de los instrumentos de planificación territorial (zonas de extensión urbana o zonas de desarrollo urbano con aptitud habitacional o condicionado, entre otras).

Esto significa concebir una unidad base inicial de agrupación de viviendas de emergencia (mediaguas) de carácter temporal organizadas en torno a un pasaje, a través de cuyo espacio se proveen los servicios básicos y se localizan las instalaciones comunes en una primera etapa. Estas viviendas de emergencia dispuestas en un loteo definitivo posibilitan el emplazamiento conjunto de albergues comunitarios en predios con destino de equipamientos, todo lo que permite programar la construcción de viviendas en una segunda etapa post emergencia en vías de conformar barrios (Ver **Figura 1: Vivienda de emergencia en una propuesta de lotes definitivos: Progresividad en la conformación del hábitat**).

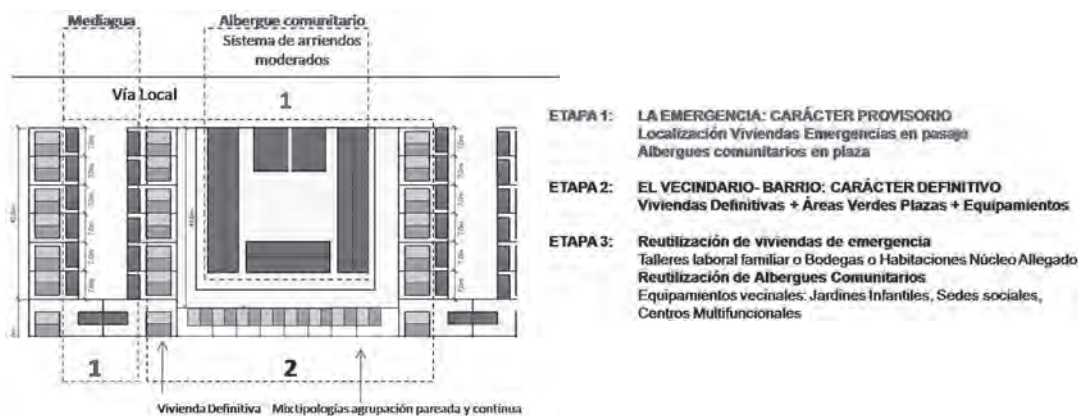


FIGURA 1: Vivienda de emergencia en una propuesta de lotes definitivos: Progresividad en la conformación del hábitat.

En la traza inicial se contemplan espacios con adecuada configuración según un esquema de ordenamiento tal, que queda contemplado el espacio para que alojen en una segunda etapa la vivienda definitiva, además de la instalación de equipamientos de carácter flexible por cuanto consulta múltiples posibilidades de uso, ya sea de tipo social, educacional, recreacional, deportivo, comercial o mixto, con vivienda como alternativa de mayor optimización del terreno. Esta propuesta contempla la entrega definitiva de vecindarios con esquemas de **accesos** a través de las nuevas viviendas definitivas y a posterior cerrando los pasajes de emergencia iniciales, los que quedan dispuestos en los fondos prediales (Ver **Figura 2: Lo definitivo, la consolidación del barrio**). Una vez resuelta la situación de emergencia, en una tercera etapa, es posible la reutilización de la mediagua inicial, dispuesta en el fondo del sitio de la vivienda unifamiliar, para funciones de recintos complementarios como bodegas, talleres laborales, núcleos de hogares allegados, entre otros.

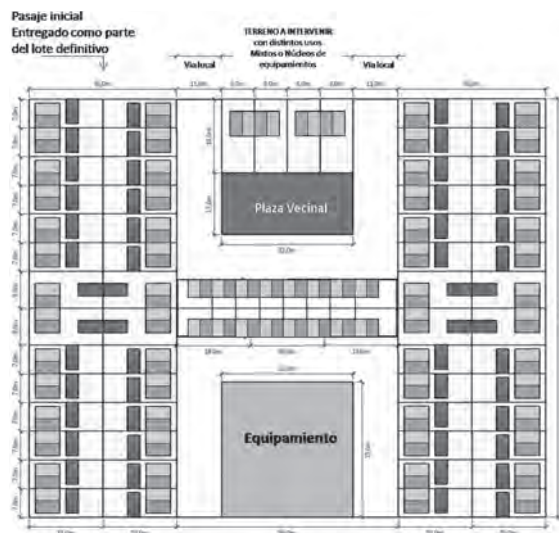


FIGURA 2: Lo definitivo, la consolidación del barrio.

La presente propuesta de intervención urbana planificada incluye en la decisión inicial, la clave de transformación de la localización de soluciones de emergencia en soluciones definitivas. Esto, en la perspectiva de consolidar barrios con estándares de calidad urbana y habitacional, abordando desafíos para el desarrollo de nuestras ciudades en la actualidad. Esta propuesta demuestra cómo a partir de un enfoque estratégico de actuación pública para atender la emergencia con planificación, se evita la consolidación de la precariedad en los márgenes o intersticios de nuestras ciudades y se aprovechan las oportunidades que estos eventos entregan para el desarrollo urbano de nuestros territorios.