



MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y  
POLÍTICAS METROPOLITANAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas

Título de tesis:

**LA INFLUENCIA DE LA RESILIENCIA URBANA EN LA POLÍTICA DE  
RECONSTRUCCIÓN:**

**ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO  
TRAS EL TERREMOTO DEL 19S.**

Presenta:

Lic. Octavio Antonio Mandujano Hernández

Para obtener el título de  
Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas

Miembros del Jurado:

Dr. Jesús Carlos Morales Guzmán

Director de Tesis

Dr. Orlando Arturo Vallejos Romero

Asesor externo (UFRO)

Dra. María Cristina Sánchez Mejorada

Lectora

Ciudad de México, mayo de 2020.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación es el análisis cualitativo de la influencia del concepto de resiliencia urbana en el diseño de la política de reconstrucción tras el terremoto del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. A lo largo de esta tesis se consideró de suma importancia analizar el papel de los actores que estuvieron involucrados en el proceso de la reconstrucción y el papel que tuvieron en la fase de diseño de la política, todo ello enmarcado desde un contexto de la ciudad neoliberal.

Asimismo se destaca el análisis de casos en el que se toma como una intención comparativa el Terremoto del 27 de febrero de 2010 en Santiago de Chile en el que se consideró dicho evento telúrico como aprendizaje clave para el diseño de la Estrategia de Resiliencia de esta ciudad, así como una breve referencia del Terremoto de 1985 en México que da cuenta de la enseñanza en materia de reconstrucción. Se destaca que las condiciones de ambas ciudades son similares y que cuentan con sus propias estrategias de resiliencia urbana, pero también con sus procesos de desarrollo de capacidades sociales para enfrentar emergencias por sismos.

Del mismo modo se analiza la manera en cómo se enfrentó la capital mexicana al desastre y qué actores se involucraron para la reconstrucción. Así como el papel que tuvo la ciudadanía para generar un proceso de resiliencia comunitaria como una forma alternativa de organización frente a la emergencia por el terremoto. Finalmente y a manera de conclusión se realizó una recapitulación de la investigación sobre el cuestionamiento de las estrategias de resiliencia y su funcionalidad así como el interés que persigue y hacia quién estaba orientada la política que iba a implementarse para recuperar a la ciudad, destacando con ello el papel preponderante de los actores económicos y sociales.

**Palabras clave:** Resiliencia urbana, reconstrucción, resiliencia comunitaria

## DEDICATORIA

*A mis padres, Elvia Hernández y Marco Mandujano, que me enseñaron a acompañar las causas justas y a ser solidario en tiempos de emergencia. Gracias por la educación que me dieron, me han enseñado a dar siempre la mano a quien lo necesita...*

*“El terremoto de 1985 nos convirtió en ciudadanos no oficiales. La resistencia improvisada que recuperó el rostro de una ciudad anónima, creó en forma espontánea un movimiento sin horizonte preciso, pero indudablemente crítico: el “partido del temblor”, una red de gestos solidarios que poco después encontraría expresión política.”*

(Juan Villoro, 8.8: El miedo en el espejo una crónica del terremoto en Chile).

## AGRADECIMIENTOS

Primero que nada, quiero darle gracias a la vida que me ha permitido llegar hasta este punto en el que he crecido como profesionista y como ser humano. Gracias también a mis padres, Elvia Hernández y Marco Mandujano, que me han tenido paciencia en estos dos últimos años y me han apoyado para continuar con mis estudios y sobre todo me han alentado a continuar creciendo en todos los ámbitos, sin ustedes no habría podido llegar hasta acá. También a mis hermanos, Elvia y Marco Antonio, su admiración siempre será mi fuerza para continuar. Los amo muchísimo, gracias por estar siempre presentes.

A mis compañeros y amigos de la maestría, sin querer se convirtieron en mi familia en estos últimos años, siempre tendrán un lugar especial en mi corazón y en mis pensamientos. A mis profesores que sin lugar a duda fueron mis mejores mentores para formarme como maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas, gracias a ustedes pondré siempre en alto el nombre de la UAM.

En particular a mi director de tesis, el Dr. Jesús Morales, y a mis dos lectores, la Dra. Cristina Sánchez y el Dr. Arturo Vallejos, sin su guía no podría haber realizado esta investigación. Gracias por todos sus consejos, observaciones, comentarios y paciencia. También agradezco a la Universidad de la Frontera (UFRO) que se convirtió en mi segunda casa y en especial al Núcleo Científico Tecnológico en Ciencias Sociales y Humanidades y a todas las personas que me hicieron la estancia de investigación más amena. Me fui solo, pero volví con nuevas experiencias y sobre todo con muy buenas amistades que hice en Chile.

Pero en especial quiero dedicar esta investigación a las 369 personas que fallecieron en el terremoto del 19S, espero que mi tesis pueda ser un aporte para que otra tragedia no vuelva a repetirse. La memoria de cada uno de ustedes vivirá siempre y seguiremos poniendo el puño en alto como en aquel 19 de septiembre.

Octavio Antonio Mandujano Hernández

<b>ÍNDICE</b>	<b>PÁGINAS</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA RESILIENCIA URBANA EN EL CONTEXTO DE LA CIUDAD NEOLIBERAL.....</b>	<b>23</b>
1.1 Introducción.	23
1.2 El diseño de la política urbana: el papel de los actores desde el contexto neoliberal.	24
1.3 La influencia del neoliberalismo en el diseño de las políticas urbanas.	27
1.4 La resiliencia en la política urbana desde el contexto del Estado neoliberal.	42
<b>CAPÍTULO 2: EL APRENDIZAJE DE LAS POLÍTICAS DE RECONSTRUCCIÓN EN MÉXICO Y CHILE PARA EL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS DE RESILIENCIA URBANA.....</b>	<b>50</b>
2.1 Introducción.	50
2.2 Lecciones de la política de reconstrucción como antecedente de la estrategia de resiliencia urbana: los casos de México y Chile.	51
2.3 La estrategia de resiliencia urbana en la Ciudad de México y su influencia para la reconstrucción.	73
<b>CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN TRAS EL TERREMOTO DEL 19S EN LA CIUDAD DE MÉXICO: DIMENSIONES DE ANÁLISIS DESDE LA RESILIENCIA URBANA.....</b>	<b>77</b>
3.1 Introducción.	77
3.2 Análisis de la política de reconstrucción en el marco de la resiliencia urbana: herramientas técnicas y capacidad de respuesta gubernamental.	78

3.3 Construcción de resiliencia comunitaria como capacidad de respuesta social en la reconstrucción. 91

**REFLEXIONES FINALES.....101**

**BIBLIOGRAFÍA.....111**

**LISTADO DE CUADROS, FOTOGRAFÍAS, FIGURAS, GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS.**

**Cuadro 1.** Línea de tiempo.....20

**Cuadro 2.** Resiliencia urbana.....21

**Fotografía 1.** Edificios colapsados en la Ciudad de México tras el terremoto del 19S.....11

**Fotografía 2.** Terremoto del 19 de septiembre de 1985.....52

**Fotografía 3.** Barcos e industrias destruidas en Valdivia tras el terremoto y el tsunami de 1960.....59

**Fotografía 4.** Derrumbre del Edificio Alto Río en la ciudad de Concepción, Chile tras el 27F.....60

**Fotografías 5.** Edificio Don Tristán durante y después del terremoto del 27F.....61

**Fotografía 6.** Única casa que quedó en pie tras el terremoto y tsunami de Valdivia en 1960.....62

**Fotografías 7.** Monumentos Históricos afectados por el Terremoto del 27 de febrero de 2010.....64

**Fotografías 8.** Inmuebles afectados por el terremoto.....90

**Fotografía 9.** Ruth, una de las damnificadas de Paseo de las Galias 47 en un campamento.....95

**Fotografía 10.** Campamentos de damnificados sobre Paseo de las Galias, Lomas Estrella.....96

**Fotografía 11.** Cartel que pusieron los vecinos para solicitar insumos para una cocina comunitaria instalada en el campamento de la calle Antioquia, paralela a Paseo de las Galias.....97

**Fotografía 12.** Ciudadanos organizados rescatando víctimas.....110

**Figura 1.** Las 4R de la resiliencia.....46

**Figura 2.** Definiciones de la resiliencia según la Fundación Rockefeller.....69

<b>Gráfica 1.</b> Curva del neoliberalismo.....	28
<b>Gráfica 2.</b> Comparativo entre el ICVU de 2014 y de 2018 en Santiago de Chile...38	
<b>Gráfica 3.</b> Curva de funcionalidad.....	42
<b>Mapa 1.</b> ICVU 2018 en Santiago de Chile.....	37
<b>Mapa 2.</b> ICVU 2019 Santiago de Chile con infraestructura crítica por la Falla de San Ramón.....	71
<b>Mapa 3.</b> Daños y derrumbes después del Sismo del 19S ubicados en la zona lacustre de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).....	81
<b>Mapa 4.</b> Zonificación sísmica e inmuebles dañados.....	82
<b>Mapa 5.</b> Ubicación de los albergues instalados en la Ciudad de México.....	85
<b>Mapa 6.</b> Derrumbe en marcador rojo en Lomas Estrella, Iztapalapa, CDMX tras el sismo del 19S.....	89
<b>Tabla 1.</b> Relación conceptual y dimensiones de análisis.....	15
<b>Tabla 2.</b> Diseño de la política de reconstrucción.....	79

## INTRODUCCIÓN

*“El temblor de este año abre la cicatriz, muestra sus escombros arrumbados, la fragilidad y el asombro por los que con valor y compromiso actuaron para hacer del dolor un refugio de esperanza. Hoy como ayer creemos en nosotros, en nuestra capacidad de pensar en el otro y ayudarle”.*

(Lavín, 2017: 150).

### Descripción y justificación del problema

El 19 de septiembre de 2017 asistí como de costumbre a mis clases en la maestría, ese mes había comenzado el posgrado y estaba muy entusiasmado con el inicio de esta nueva etapa de mi vida que, a poco más de dos años, concluyó con éxito. En ese día se cumplían 32 años del Terremoto de 1985 y como cada año hubo un simulacro a las 11 am en toda la ciudad para conmemorar el aniversario de ese lamentable capítulo en la historia de la Ciudad de México.

Una semana antes, el 7 de septiembre, México había sido golpeado por el mayor terremoto en su historia contemporánea (8.2 grados), incluso más fuerte que el de 1985 (8.1 grados). El epicentro había sido en el sur del país, en el estado de Chiapas, en donde los daños habían sido mayores y todavía para entonces se seguían contando los heridos y las víctimas mortales, además de los numerosos daños en la infraestructura urbana y carretera.

Recuerdo bien ese terremoto, era cerca de la media noche cuando escuché la alerta sísmica en la calle y unos segundos después en mi teléfono celular. Corrí a despertar a mi familia y salimos de la casa esperando que empezara el movimiento telúrico. Hace años que los capitalinos aprendimos a vivir con este tipo de alertas tempranas que nos garantizan unos 30 o 40 segundos de maniobra de resguardo antes de que empiece un sismo, por ello la importancia de los simulacros masivos año con año.

Al principio los altavoces en las calles dejaron de sonar, pensamos que el sismo iba a ser muy ligero porque no sentimos nada al principio, por regla general la alerta sísmica suena a partir de 6 grados y ya estamos acostumbrados a que los sismos de menos de 7 grados apenas son perceptibles en la ciudad. Todo cambió cuando se empezaron a mover las lámparas, las persianas y las macetas colgantes que tenemos en casa.

Recuerdo que ese sismo en particular fue visualmente impactante, en el cielo nocturno se empezaron a ver destellos azules y verdes, como relámpagos, pero en una noche despejada de verano. El crujido de las paredes y las alarmas de los autos empezaron a sonar, se escuchaban los gritos de los vecinos y los transformadores de luz que explotaban, todo se movía con fuerza y en definitiva habíamos percibido que ese sismo era mayor a 8 grados. No estábamos tan errados cuando vimos que había sido de 8.2, las noticias no reportaron daños en la capital, creíamos que el trauma del 85 ya estaba superado y que nunca más se viviría un episodio desastroso como en aquel 19 de septiembre de 1985.

Días después en la universidad había varios carteles de alumnos y autoridades universitarias que pedían que lleváramos alimentos no perecederos para poder donarlos a los damnificados de Chiapas y Oaxaca, así como artículos de higiene personal, medicamentos y agua embotellada, sin saber que estábamos a horas de vivir la misma situación que estaban teniendo al sur del país.

Llegué a clases a medio día, todo en aparente normalidad, cuando a las 13:14:40 horas, hora local, empezó a sentirse un fuerte movimiento en el edificio donde tomaba clases, al principio todos nos quedamos viendo por unos segundos sin saber qué pasaba, hasta que alguien afuera gritó: “¡está temblando!”, fue entonces que instintivamente nos pusimos de pie y enseguida el sonido de la alerta sísmica inundó todo el campus universitario, salimos lo más rápido que pudimos entre el estruendo del edificio C de la UAM Azcapotzalco, el brusco movimiento oscilatorio que sacudió todo y varios trozos del techo que empezaron a desprenderse, no

dábamos crédito que en el aniversario del terremoto de 1985 volviera a temblar con tanta fuerza.

Ese día se suspendieron las clases, al principio quedamos incomunicados, no había señal, ni internet, ni luz, nadie sabía qué había pasado allá afuera. Las autoridades de la universidad y el personal de Protección Civil no nos dejaban salir del campus hasta que por protocolos de seguridad se revisara que pasillos y edificios estuvieran en perfectas condiciones para poder ir por nuestras pertenencias y evacuar. Una hora después, algunos celulares ya servían y los videos y rumores empezaban a circular.

Nos enteramos que el epicentro había sido en Puebla, a sólo 120 kilómetros de la capital y que la magnitud de 7.1 grados Richter, pese a ser mucho menor que la del sismo del 7 de septiembre, se había sentido con mucha intensidad por la cercanía. Algunos decían que las colonias Roma, Del Valle y Condesa estaban en ruinas, empezaron a circular los videos de algunos edificios que se habían caído y se reportaban personas atrapadas entre los escombros, los rostros de todos cambiaron y el semblante era de una gran preocupación por nuestros seres queridos. Yo no sabía si mi familia y mi pareja estaban bien, o si incluso estaban con vida, fueron momentos de incertidumbre colectiva.

**Fotografía 1. Edificios colapsados en la Ciudad de México tras el terremoto del 19S**



Fuente: Foto tomada del portal de noticias La Vanguardia, 2017.

Al final pude salir de la universidad, el transporte público estaba colapsado, algunas líneas del metro funcionaban a medias y el tiempo de traslado de un punto a otro se había duplicado o hasta triplicado. Apenas pude localizar a mi hermana, no sabía nada de mis padres ni de mi hermano; mi mamá y mi hermana, por ejemplo, trabajan en la colonia Del Valle, donde varios edificios habían colapsado, por fortuna ellas estaban bien.

Los días posteriores fueron difíciles, había muchos voluntarios en todos los puntos de la ciudad donde hubo daños, la ciudadanía tomó palas y picos y fueron los que organizaron brigadas de rescate, incluso preparaban y servían comida, y hacían transmisiones en vivo solicitando ayuda, reportando casos donde se rescataban personas y animales de compañía (Reséndiz, 2017). Yo fui a donar algunos insumos médicos y agua embotellada, la ciudad estaba colapsada, pero poco a poco empezaba a reestablecerse la vida cotidiana.

Para entonces, ya no tenía un anteproyecto de investigación, la propuesta que había presentado se había cancelado (la privatización de un Centro de Transferencia Modal -CETRAM- para convertirlo en un centro comercial) y el terremoto y todo lo que suscitó alrededor empezó a cobrar interés en mí. Un mes duramos sin clases y durante ese tiempo revisé las notas que salían en torno al sismo: desde la atención a la emergencia, hasta la discusión que se dio entorno a la reconstrucción de la ciudad. Pronto conceptos como “resiliencia urbana” y “reconstrucción” empezaron a sonar en algunos medios y comunicados institucionales, indagué al respecto y fue cuando me pregunté qué relación había entre dichos conceptos.

Al regresar a clases nuestro primer trimestre circuló en torno a la reconstrucción, las materias se enfocaron en ese tema y tuvimos que hacer trabajo de campo, yendo a algunas zonas a revisar los daños, a hablar con los damnificados, a estudiar su vulnerabilidad social, y justo en ese momento es que decidí empezar esta investigación ya que creí necesario hacer un aporte desde las ciencias sociales en

torno al concepto de la resiliencia y su implicación en la política de reconstrucción y qué tan efectiva o no era para poder atender la emergencia y gestionar el riesgo.

Fui descubriendo entonces que hace apenas unas décadas, la sociedad y los gobiernos habían comenzado a ocuparse en los efectos que provocan los diferentes fenómenos naturales (tales como sismos, erupciones, inundaciones, ventarrones, nevadas, huracanes, etc.) producto de los eventos físicos y climáticos habituales o acrecentados por el cambio climático, o bien, debido a eventos antropogénicos; por tal razón algunas ciudades alrededor del mundo habían desarrollado estrategias de *resiliencia urbana* que considero han tomado cierto peso en las políticas medioambientales.

El término de resiliencia como tal fue tomado de otras disciplinas y finalmente fue adoptado por el urbanismo y la sociología urbana para describir la capacidad de una ciudad de poder reponerse de un acontecimiento disruptivo, que obliga a una urbe a obstaculizar su funcionamiento (Gay, 2016). Desde las agendas internacionales, la política de resiliencia fue particularmente acogida y difundida por Naciones Unidas desde el año 2000 a través de la Oficina de Naciones Unidas para la reducción de los Riesgos de Desastres (UNDRR) con el fin de ofrecer un panorama internacional tendiente a reducir los riesgos a través de herramientas técnicas alineadas al amplio movimiento mundial del desarrollo sostenible.

Posteriormente, la iniciativa 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller generó estrategias de resiliencia como un accionar frente a los riesgos en las ciudades en un intento de materializar en las políticas públicas un concepto tan abstracto como lo es la resiliencia urbana en el que se contemplan los retos cotidianos que enfrenta una ciudad y que ellos denominan como “crónicos”, así como los “choques agudos” como cualquier evento disruptivo natural o antropogénico, todo ello dentro de “un marco conceptual unificado” (Aurrekoetxea, 2018: 237).

Más adelante observamos que bajo el contexto de la ciudad neoliberal algunas de las políticas urbanas a nivel mundial que promueven Naciones Unidas y la Fundación Rockefeller sobre la necesidad de generar ciudades resilientes, han sido adoptadas paulatinamente por algunos gobiernos locales. Las medidas implementadas pueden ser cuestionadas sobre hacia quién van dirigidas, si van de la mano de generar lucro o si su alcance es muy limitado.

En el caso de la Ciudad de México, uno de los impactos agudos contemplados en su estrategia de resiliencia son los sismos, sin embargo, consideré importante saber qué propuestas para el accionar frente a un movimiento telúrico posee y si habían sido o no abordadas de forma muy restringida dado el resultado en el diseño de la política de reconstrucción tras el terremoto de 2017.

En cuanto al objetivo general se planteó identificar desde un contexto neoliberal de qué manera se introdujo la conceptualización de la resiliencia urbana y sísmica en la reconstrucción tras el terremoto de 2017, haciendo una breve referencia al de 1985 en México y presentando el caso del de 2010 en Chile; destacando con ello dimensiones como las herramientas técnicas y las capacidades de respuesta social e institucional, así como el aprendizaje tras el sismo del 19S. Por ello los objetivos específicos fueron los siguientes:

- 1) Identificar de qué manera ha influenciado el neoliberalismo en el diseño de las políticas de reconstrucción y en las estrategias de resiliencia urbana.
- 2) Conocer el aprendizaje de las experiencias de reconstrucción de 1985 en Ciudad de México y de 2010 en Santiago de Chile y su influencia para el diseño de las estrategias de resiliencia.
- 3) Identificar qué actores políticos, sociales y económicos influyeron en el diseño de la política de reconstrucción del 19S desde la conceptualización de la resiliencia comunitaria, urbana y sísmica, y de qué manera se desarrollaron capacidades sociales para recuperarse de un evento disruptivo.

En cuanto a las dimensiones de análisis respecto a la relación conceptual de la resiliencia urbana y sísmica y su impacto en la política de reconstrucción y al nivel analítico de los actores sociales, institucionales, políticos y económicos se hizo la siguiente relación:

Tabla 1. Relación conceptual y dimensiones de análisis.

Relación conceptual y nivel analítico	Dimensiones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resiliencia urbana y sísmica y política de reconstrucción</li> <li>• Actores (sociales, institucionales, económicos)</li> </ul>	Herramientas técnicas
	Mercantilización de la ciudad
	Capacidades de respuesta social e institucional
	Aprendizaje social e institucional

Por tal motivo, hay que destacar que la intención de esta tesis es generar una primera exploración para poder dar paso a analizar la implicación de la resiliencia urbana en el diseño de la política de reconstrucción en la Ciudad de México. Aunado a ello, desde el campo de las políticas urbanas se nos presentaron elementos analíticos necesarios para poder entender el por qué y para quién son diseñadas las respuestas gubernamentales a problemas que acontecen diariamente en las ciudades, entendiendo el dinamismo de las urbes y su relación entre gobierno y sociedad, siendo esta última la que va tomando un papel relevante a la hora de reaccionar frente a una emergencia a través del desarrollo de capacidades sociales que conducen a una respuesta comunitaria.

La crítica a la resiliencia que se da desde el modelo de ciudad neoliberal está presente a lo largo de esta investigación dada su propia naturaleza para dar

respuesta a un terremoto del cual la ciencia aún no puede predecir, pero que se pueden tener elementos necesarios para evitar desastres. Por ello fue importante destacar el papel de la resiliencia urbana y sísmica y sus implicaciones en la reconstrucción, especificando el objetivo que persigue; de igual modo este trabajo se planteó cómo el desarrollo de las capacidades sociales pudo impulsar una visión distinta para recuperarse de un evento disruptivo, ya sea natural o antropogénico.

Por todo lo anterior, la pregunta de investigación ha sido la siguiente: ¿De qué manera se diseñó la política de reconstrucción tras el sismo del 19S en la Ciudad de México bajo el paradigma de la resiliencia urbana en un contexto neoliberal? Para poder resolver ese cuestionamiento se han presentado las siguientes interrogantes que de igual manera complementan la interrogante anteriormente planteada:

- ¿De qué manera se puede explicar el desarrollo del concepto de la resiliencia urbana en un contexto neoliberal?
- ¿Cómo se constituye la política de reconstrucción desde el modelo de ciudad neoliberal?
- ¿Qué aprendizajes dejaron las políticas de reconstrucción tras los sismos de 1985 y 2010 en la Ciudad de México y en Santiago de Chile para el diseño de las estrategias de resiliencia urbana?
- ¿Cuál es la influencia de la resiliencia urbana y sísmica en el diseño de la política de reconstrucción tras el terremoto del 19S?
- ¿Qué papel jugaron los diferentes actores sociales, políticos y económicos involucrados en la reconstrucción?

Asimismo, con base en la experiencia vivida en aquel 19 de septiembre de 2017, la revisión de diferentes autores y posturas, de notas periodísticas y sobre todo en el trabajo de campo en México y Chile, pude determinar de qué manera influyó la

resiliencia urbana en la reconstrucción después del 19S que se materializaría después en los trabajos presentados por la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México y en la construcción y posterior aprobación de la Ley de Reconstrucción. Para ello partí de los siguientes supuestos:

1. La creación de la estrategia de resiliencia de la Ciudad de México en 2014 no toma en cuenta la recuperación de la población afectada después de un movimiento telúrico, por lo que su impacto es limitado en lo que respecta a un sismo.
2. Las capacidades de respuesta social fomentaron una reacción distinta en la política de reconstrucción y a lo contemplado desde el concepto institucional de la resiliencia urbana.
3. El contexto neoliberal tiene influencia en la estrategia de resiliencia urbana repercutiendo en el diseño de la política de reconstrucción resiliente tras el terremoto del 19S.

Para poder resolver las interrogantes anteriormente mencionadas se determinó que este estudio fuera cualitativo debido a que los objetivos del mismo buscaron analizar el diseño de la política de reconstrucción del sismo del 19S y la influencia que ha tenido el concepto de resiliencia urbana en este proceso de recuperación de la ciudad en un contexto neoliberal. Para ello, esta investigación hace referencia a los casos de 1985 en México y 2010 en Chile analizando las acciones institucionales, capacidades de respuesta social y los diversos instrumentos para gestionar el riesgo y recuperarse del impacto que generan los terremotos en el territorio.

Para poder examinar el diseño de la política de reconstrucción y la influencia que ha tenido la estrategia de resiliencia urbana, dividí en fases el estudio cualitativo: fase de reflexión para identificar el tema y las preguntas de investigación; fase de planteamiento para analizar el contexto de la resiliencia, así como los casos chileno y mexicano; la fase de entrada en la que mapeé los actores y comencé por realizar

las primeras entrevistas y observaciones; fase productiva y análisis preliminar; fase de salida de campo y análisis intenso; y la fase de escritura (Valles, s.f.).

Del mismo modo hice el uso de mapas cognitivos que me permitieron saber la naturaleza de los actores involucrados y enfoques teóricos de la resiliencia; posteriormente indagué sobre la problemática de la resiliencia (para quién y por qué), así como la finalidad de la política de reconstrucción y qué tanto ha sido el peso de la resiliencia en el diseño de la política, para cumplir este objetivo utilicé diversos métodos (Taylor y Bogdan, 2002) como la entrevista en profundidad y grupal, a través de preguntas descriptivas, relatos solicitados y controles cruzados entre todos los actores involucrados tanto en la Ciudad de México como en Santiago de Chile, para con ello presentar los hallazgos y así poder referenciar los casos de 1985 en México y 2010 en Chile. También hice uso de la revisión de registros oficiales, documentos públicos y estudios descriptivos y teóricos. Asimismo, me apoyé con la sistematización de datos gracias al uso de la tecnología con diferentes softwares de análisis de datos y sistemas de información geográfica.

Finalmente presento una conclusión a modo de conocer las lecciones en materia de resiliencia urbana y su influencia en la reconstrucción, en la que dichos elementos puedan incidir para generar acciones que tiendan a mejorar la adaptación y recuperación de la población en zonas de riesgo sísmico, y con ello dar paso para la creación de herramientas teóricas que puedan abonar a las actuales estrategias de resiliencia urbana y a la política de reconstrucción.

A través de la combinación de esta metodología y de todas estas técnicas y se generó la información pertinente para poder analizar el impacto que ha tenido el concepto de la resiliencia urbana en el diseño de la política de reconstrucción tras el terremoto del 19S desde el contexto de la ciudad neoliberal.

### **Conceptos relevantes**

Para el desarrollo de esta investigación fue de suma importancia delimitar el marco teórico de un problema que sigue hoy en día repercutiendo en la vida de cientos de

personas afectadas años después de la tragedia. Por ello se analizaron algunos conceptos que nos ayudan a explicar la influencia de la resiliencia urbana en el diseño de la política de reconstrucción y hacia quién está dirigida, para qué y por qué. Dichos conceptos son los siguientes:

- 1) **Resiliencia urbana:** Es la capacidad de una ciudad de poder soportar, reponerse y aprender de un acontecimiento disruptivo extraordinario que obliga a que una parte falle y obstaculice su funcionamiento. Asimismo, ofrece un panorama tendiente a reducir los riesgos de desastre a través de herramientas técnicas y desarrollo de capacidades de respuesta social e institucional alineadas al desarrollo sostenible.
- 2) **Reconstrucción:** Según el PNUD (2012) es frecuentemente conceptualizada y diseñada para que un país regrese a las condiciones de desarrollo normal de las que disfrutaba antes de un desastre producto de un fenómeno natural o antropogénico.
- 3) **Resiliencia sísmica:** Para la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México (2018) es la capacidad de resistir los impactos telúricos, y al mismo tiempo ir resolviendo las tensiones crónicas que se agravan cuando ocurren este tipo de desastres como son las fallas a la infraestructura, la escasez de agua, la inseguridad y la desigualdad.
- 4) **Política de reconstrucción:** Es la política diseñada para que una ciudad regrese a su funcionamiento habitual a través de herramientas técnicas y capacidades de respuesta social e institucional. Resulta importante señalar que analizo el diseño de este proceso desde el paradigma de la resiliencia urbana y sísmica en un contexto neoliberal porque permite dar elementos para abordar de qué manera una ciudad se repone luego de un movimiento telúrico.

En este punto hago una acotación importante, ya que para el caso de esta investigación se tiene que cronológicamente los eventos de 1985 en Ciudad de México y 2010 en Santiago de Chile influyeron para la construcción de las estrategias de resiliencia urbana promovidas por los gobiernos locales de cada ciudad en conjunto con la Red de 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller y posteriormente el aprendizaje del terremoto del 19S daría como consecuencia el reporte del avance de las acciones en materia de resiliencia sísmica que la Ciudad de México que lleva por título “Aprender del sismo para ser más resilientes” (2018), tal y como se muestra en la siguiente línea de tiempo:

**Cuadro 1. Línea de tiempo**

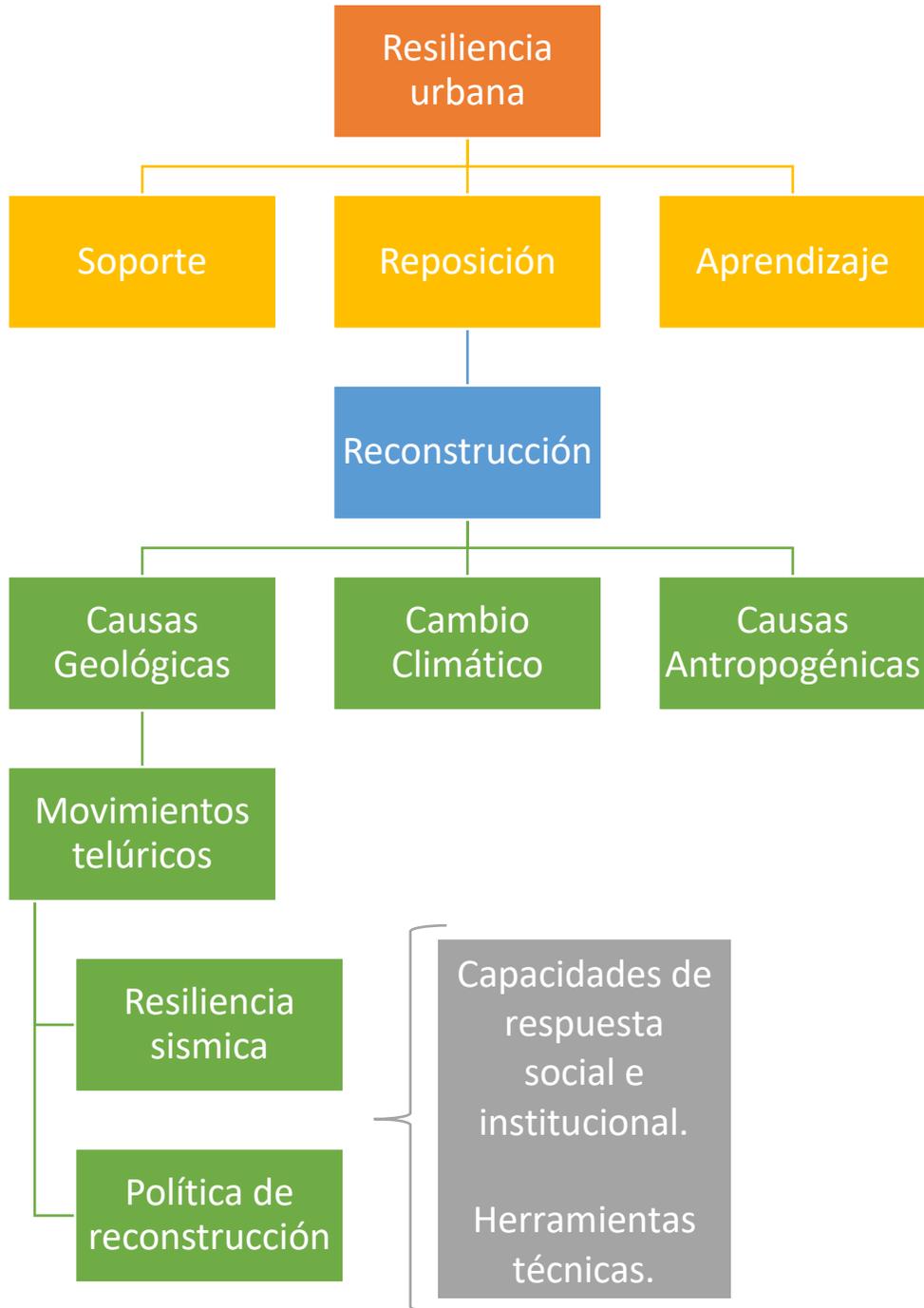


Para efectos de esta investigación destaco que, a pesar de la importancia histórica del Terremoto de 1985 en México, sólo presentaré una breve referencia ya que por su temporalidad las circunstancias actuales han cambiado y se han introducido en el discurso institucional términos como resiliencia urbana y resiliencia comunitaria que para ese momento no existían, caso contrario a Chile cuyo evento telúrico de 2010 fue contemporáneo a otros fenómenos naturales como los huracanes Katrina y Sandy en Estados Unidos en 2005 y 2012 respectivamente, y que posterior a ello en el año 2013 nació la Red de 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller (Bliss, 2019), uno de los principales promotores de la implementación de estrategias de resiliencia en diferentes ciudades alrededor del mundo.

Asimismo, en el siguiente cuadro explico la relación entre estos conceptos en el que la política de reconstrucción resiliente y la resiliencia sísmica son el resultado de la

materialización en la política urbana de una de las dimensiones de la resiliencia que es la reposición de la ciudad:

**Cuadro 2. Resiliencia urbana.**



Por esa razón consideré importante estructurar esta investigación en tres capítulos. El primero de éstos se presenta como una revisión teórica de la resiliencia urbana desde un contexto neoliberal mismo que dará paso a analizar el impacto del mismo la política de reconstrucción en la Ciudad de México referenciando los casos de México y Chile en materia de reconstrucción y resiliencia urbana y sísmica.

En el segundo capítulo se hace mención del aprendizaje de las políticas de reconstrucción plasmado en las estrategias de resiliencia tanto en la Ciudad de México como en Santiago de Chile. Este capítulo es de suma importancia ya que se hará referencia las experiencias en los casos chileno y mexicano sobre la resiliencia urbana y la reconstrucción. En ambos se comparte una estrategia dictada desde un organismo global común: la Fundación Rockefeller y su Red de 100 Ciudades Resilientes. Para ello se presenta la influencia que tuvieron las reconstrucciones tras los eventos telúricos de 1985 y 2010, además se dan algunos elementos que podrían aportar para hacer un análisis comprado entre ambos casos en futuras investigaciones.

En el tercer capítulo se presenta el análisis de la política de reconstrucción tras el 19S, que con ayuda de lo planteado anteriormente, se detallaron los resultados obtenidos del análisis y se hizo una crítica al diseño de la política de reconstrucción y el impacto que ha tenido el concepto de la resiliencia en esta acción gubernamental, por último se analizó hasta qué grado ha influido en la construcción de la resiliencia comunitaria planteada en el informe de avances de la reconstrucción por parte de la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México; y finalmente, se presentan las reflexiones finales, mostrando los resultados obtenidos y recomendaciones para algunas rutas que puedan dar pie a futuras investigaciones en materia de resiliencia y reconstrucción.

## CAPÍTULO 1. LA RESILIENCIA URBANA EN EL CONTEXTO DE LA CIUDAD NEOLIBERAL.

*“Los terremotos son inspectores de la honestidad arquitectónica. En 1985, el sismo de la ciudad de México demostró que la especulación inmobiliaria y la amañada construcción de edificios públicos eran más dañinas que los grados Richter”.*

(Villoro, 2015: 67)

### 1.1 Introducción

Las problemáticas en las ciudades exigen cada vez más respuestas rápidas y eficaces que atiendan las necesidades de sus habitantes con acciones que se traduzcan en resultados óptimos en el espacio urbano. La discusión del cómo ha sido es amplia y diversos autores han planteado la manera en cómo deben orientarse dichas respuestas. Del mismo modo es necesario preguntarse la manera en cómo influyen las decisiones colectivas y cómo transforman el espacio.

En los últimos años, en la Ciudad de México hemos tenido gobiernos emanados de las urnas que, si bien se han definido como progresistas, en otros aspectos han defendido intereses privados, beneficiando principalmente al sector inmobiliario. Sin embargo, el último gran terremoto, también derrumbó las aspiraciones de los intereses privados, al irse develando los objetivos que perseguían después de la tragedia, e incluso antes de ésta, con la estrategia de resiliencia que perseguía la última administración local y que es abordada más adelante.

Del mismo modo iré destacando la relación entre los conceptos de resiliencia y ciudad neoliberal y su implementación como parte de las agendas internacionales para transformar a las ciudades en regiones resilientes. En el caso chileno se percibe la misma tesitura, la calidad de vida urbana disminuye y son cada vez más las comunas en donde la pobreza se hace presente para mostrar que en América

Latina seguimos teniendo una sociedad ampliamente desigual. Y no es para menos, ya que también los problemas ambientales siguen percibiéndose como algo común e importante para la vida de los santiaguinos.

Actualmente resulta necesario analizar las demandas ciudadanas y las respuestas de los entes gubernamentales, saber si realmente se atienden los intereses de las mayorías y se resuelven sus problemas. Particularmente se analiza en este capítulo el papel del gobierno local ante eventos disruptivos y su respuesta a través de la resiliencia urbana, pero bajo el modelo de ciudad neoliberal.

En este primer apartado se tiene el objetivo de revisar el diseño de las políticas urbanas desde el modelo de ciudad neoliberal. Posteriormente, como parte de este modelo, se verá una de sus respuestas que da a través del concepto de la resiliencia urbana, ahondando en conocer para quién y para qué de este concepto.

## **1.2 El diseño de la política urbana: el papel de los actores desde el contexto neoliberal.**

Las políticas urbanas son las acciones de los gobiernos locales que se traducen en las relaciones entre espacio y poder y para analizarlas es necesario destacar el papel de los actores dado que ello determina la orientación que tendrán dichas acciones y cómo se traducirán en el espacio.

Entender las acciones que realizan los tomadores de decisiones en la ciudad ante una problemática específica, es clave para el ejercicio democrático en nuestra vida cotidiana. Si la ciudadanía no se involucra en el cuestionamiento del por qué, para quién y cómo se efectúa una acción gubernamental, no podríamos hablar de una verdadera gestión democrática de la ciudad en la que, según lo estipulado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, “la participación de la sociedad debe ser de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades” (Mathivet, 2009: 3).

Teóricos como Joan Subirats (2008) y Wayne Parsons (2007), nos ayudan a entender qué elementos necesitamos para poder dar cuenta de lo que realiza el gobierno con el fin de resolver los problemas que aquejan a la población, además de abonar a la comprensión del accionar público y poder medir si los resultados han sido óptimos o no, incluso antes de diseñar una política pública se requiere de diversas herramientas técnicas y metodológicas que tengan como objetivo atender las demandas ante problemáticas comunes.

Por tal razón, hay que tener presente a los actores involucrados en las políticas urbanas, ya que “el «juego» de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública.” (Subirats, 2008: 29).

Asimismo, la introducción de las nuevas tecnologías va cambiando el proceder de éstos generando herramientas 2.0 para la participación política, transformando las relaciones de poder entre los distintos actores de la sociedad (Subirats, 2014) y optimizando la organización para las movilizaciones, favoreciendo también los cambios en el ciclo de las políticas públicas. Dicho elemento es más visible en las ciudades, haciendo que éstas cumplan un papel preponderante en la lógica de la globalización y convirtiéndose en espacios de innovación. En esta coyuntura las urbes comienzan a adquirir un nuevo protagonismo a nivel global, aprovechando que son más próximas a sus habitantes lo cual mejora su capacidad de repuesta a los problemas sociales.

Parte de esta lógica tecnológica en las políticas urbanas ayuda al desarrollo de las nuevas formas de gobernanza (Subirats, 2014) que, con el fin de dejar el paradigma en donde los gobiernos tenían la responsabilidad de los asuntos locales, cede a entes privados y a la ciudadanía parte de la elaboración de las políticas con el fin de hacer eficaces las respuestas a las problemáticas de la ciudadanía.

Azuela por su parte destaca no sólo el papel de los actores involucrados en estos procesos locales, sino la interacción que surge entre éstos. Otra característica que hay que mencionar para el análisis de las políticas urbanas es el papel del Estado a través de sus instituciones, que no debe ser considerado como un actor homogéneo, sino como un conjunto de actores con voluntades propias que actúan a través de las instancias de gobierno, por ende, se debe entender al Estado como varios actores y no sólo como uno solo a la par de otros como pueden ser ciudadanos, organizaciones civiles, empresarios, etc.

En el análisis de actores es preciso destacar las condiciones estructurales de la sociedad ya que ahí se presentan las políticas y su gestión (Azuela, 1989). Según Azuela, “la idea de que los resultados de las políticas están predeterminados por las condiciones sociales generales en que se dan (...) es algo que los análisis empíricos niegan sistemáticamente” (Azuela, 1989: 215), para tal caso ejemplifica la política de reconstrucción post-sísmica en 1985 como un parteaguas dada la manera en que las políticas fueron formándose y los actores fueron interactuando unos con otros por las condiciones de la emergencia del momento en la Ciudad de México.

Otra cuestión que hay que destacar y que Azuela detalla muy bien es la legitimación de la política por parte de los actores, dada la ambivalencia del poder del Estado. Pero más aún, el concepto que remarca Emilio Duhau (1989) respecto a la “urbanización de la política”, en donde los actores sociales (urbano-populares) se suman a la participación política para la gestión de la ciudad, esto significa que lo político implica la participación de los movimientos sociales en la esfera de lo público, el Estado entonces deja de ser un actor hegemónico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O mejor dicho un conjunto de actores que lo conforman y que delegan, a la postre de las demandas democratizadoras, su clásico liderazgo institucional, generando así nuevas formas de participación política y de gestión de la ciudades.

En las últimas décadas, por influencia del neoliberalismo en el quehacer del Estado, se ha visto modificada la orientación de las políticas, impulsando agendas en donde actores privados persiguen sus propios intereses, promoviendo para ello acciones económicamente beneficiosas en el territorio urbano. Dicha lógica economicista, no refleja la complejidad del territorio en donde convergen diversas relaciones sociales.

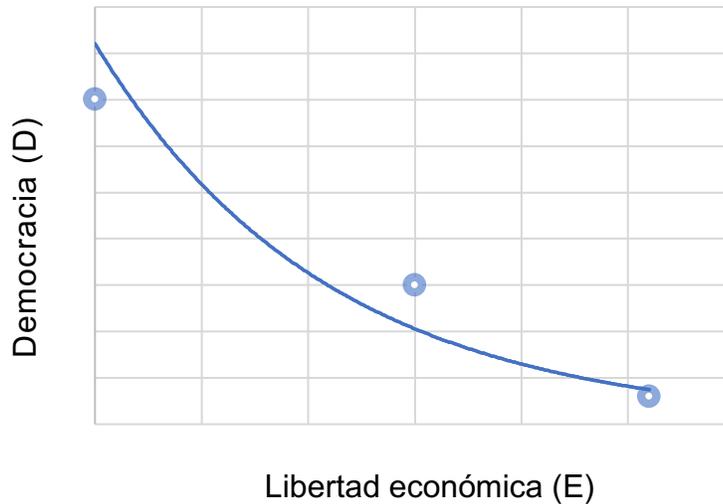
Asimismo, la globalización en algunas ocasiones ha limitado la concepción de las políticas urbanas y las ha puesto al servicio del mercado. Sin embargo, hay que destacar que no ha sido la única dimensión que este proceso mundial ha traído consigo, además de ello se ha percibido su influencia en lo cultural e identitario, además de lo social.

### **1.3 La influencia del neoliberalismo en el diseño de las políticas urbanas.**

El Estado neoliberal lejos de ser un conjunto de actores pasivos ante el diseño de políticas urbanas ha tenido un papel preponderante para diseñarlas y aplicarlas, a través de las privatizaciones para favorecer al mercado, mediante las instituciones democráticas y para la formulación de programas políticos donde la economía se sitúa como centro neurálgico del quehacer gubernamental.

Un gobierno neoliberal no precisa de la decisión de las mayorías, ya que entre más democrático es un régimen, menor influencia tendrán las élites económicas y sus intereses no se verán plasmados en sus políticas; la libertad económica entonces se verá amenazada por las asambleas democráticas cuyo interés está en la redistribución de la riqueza (Escalante, 2018). En la siguiente gráfica se expresa esa idea en la que justamente se atañe el postulado de a mayor democracia, menor libertad económica y viceversa:

Gráfica 1. Curva del neoliberalismo



Fuente: Elaboración propia con información de Escalante, 2018.

Hay que recalcar que los gobiernos neoliberales tienen entre sus funciones crear leyes favorables al libre mercado, así como crear mercados, es decir, desregular actividades para integrar bienes como playas, petróleo, minerales, maderas, etc. En el caso de las ciudades los gobiernos locales actúan también bajo esa lógica, beneficiando principalmente al mercado inmobiliario y otorgando predios a intereses privados, una estrategia que ha logrado aumentar el fenómeno de la segregación espacial al permitirse la especulación del suelo y el enriquecimiento de los inmobiliarios (Gutiérrez, 2017). La anterior apuesta gubernamental se basaba en dar a precios bajos la reserva territorial en áreas conurbadas de las ciudades, sin embargo, ello representó un rotundo fracaso ya que generó más de 100 mil viviendas abandonadas en zonas conurbadas por problemas derivados de la falta de seguridad, empleo, servicios y transporte (Aristegui, 2016).

En la era global las ciudades también disputan liderazgos en el concierto internacional de las urbes, en donde buscan ser centros financieros, económicos y culturales de gran relevancia. En América Latina al generar estos polos de atracción

ha habido un notable aumento de la población en las ciudades en donde viven el 90% de sus habitantes (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Empero, no sólo la población ha aumentado en los centros urbanos, sino también el descontento de los ciudadanos hacia medidas de los gobiernos neoliberales y sus instituciones, lo cual según el informe sobre las perspectivas económicas de América Latina 2018 que publican en conjunto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL), la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Europea, y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “se observa un movimiento hacia políticas nacionalistas y populistas: entre 1996 y 2000, el apoyo mundial a partidos populistas se mantuvo alrededor del 10% de la proporción del voto, mientras que entre 2011 y 2015 esta proporción creció hasta casi el 25%” (OCDE/CAF/OCDE, 2018: 27), este último dato a ojos del mercado internacional provoca incertidumbre y es una amenaza hacia sus intereses y para el sostenimiento de gobiernos con una clara intención de beneficiar a las libertades económicas.

La influencia del neoliberalismo en los gobiernos locales ha obligado a crear un mercado ficticio de bienes y servicios, delegando su papel a entes privados como en el transporte urbano, la recolección de basura, la administración de prisiones, escuelas y hospitales, etc., en donde el gobierno es el único cliente, el Estado entonces fabrica la demanda y justifica así una serie de privatizaciones en los servicios públicos.

Como parte de este proceso, la Nueva Gestión Pública fue insertándose desde la década de los noventa, trayendo consigo esquemas administrativos de la iniciativa privada al servicio de administración pública, todo ello producto de la desconfianza del neoliberalismo hacia los funcionarios públicos. El ciudadano entonces pasó a ser un cliente y el burócrata un empleado, que entre otras cosas está bajo un régimen de flexibilización laboral trabajando bajo ciertos incentivos. En esta acción la visión de un empresario frente a un funcionario resulta ser más favorable, se le reconoce como mejores, más competentes, más capaces y más responsables.

En esta misma tesitura surge también el concepto de gobernanza cuyo modelo antagónico es el de un gobierno jerárquico con autoridad vertical y centralizado. La idea es entonces crear un gobierno más horizontal con asociaciones público-privadas y con una influencia mayor de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, promover un “sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Escalante, 2018: 241).

Bajo la lógica neoliberal resulta falso que se quiera terminar con el Estado, por el contrario, éste pasa a ser casi una empresa que ofrece bienes y servicios creando demandas que tendrían que ser derechos (que vale la pena destacar que no son garantizados). La burocracia y la política se vuelven un impedimento para asegurar el libre mercado, por tal razón es menester transformarlas, desvaneciendo elementos sustanciales como la legitimidad y los procesos políticos.

Teóricos que dieron sustento al neoliberalismo como Ludwig von Mises, insisten en ver al capitalismo como una “democracia económica”, pero que después con Friedrich Hayek se nota el papel autoritario del mercado al utilizar al Estado como un mero instrumento y que desde una visión marxista se menciona que “es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del “orden” que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre clases” (Lenin, 1985: 8).

Joseph Shumpeter señalaba que la democracia tenía que verse como el mercado y no a la inversa percibiendo al aparato gubernamental como una gran empresa, al funcionario como un empresario, al ciudadano como un consumidor y a los votos como una ganancia. Bajo esa misma posición, Anthony Downs explica que la ciudadanía ve a los partidos políticos como un mero instrumento que les permite maximizar sus utilidades<sup>2</sup> (Escalante, 2018).

---

<sup>2</sup> Entendiendo este concepto economicista como una utilidad ideológica.

Las ciudades a su vez reflejan este modelo en donde se convierten en una marca que hay que promocionar y vender. David Harvey (2008) señala que las ciudades han dejado de ser ciudades para vivir y han pasado a convertirse en lugares en los que hay que invertir, es decir, en donde reubicar el excedente del capital a través de la urbanización. A su vez, este problema de la urbanización desmedida y concebida con fines meramente económicos ha generado un descenso importante en la calidad de vida de los habitantes y que señalan las investigaciones con datos de la CEPAL que hay concentraciones significativas de pobreza en centros urbanos medianos y menores, pero con mayores brechas económicas en las grandes ciudades de la región, tales como Ciudad de México, Buenos Aires y São Paulo (Falu y Marengo, 2004).

Si bien el modelo neoliberal ha tenido claros efectos negativos, aún hay gobiernos que insisten en replicarlo en todos sus niveles, para el caso de las ciudades las políticas derivadas de esta ideología han generado segregación socio-espacial, privatización del espacio público, urbanización descontrolada, inequidad social y económica, etc. La transformación socio-espacial ha venido de la mano de la creciente inversión privada bajo la lógica neoliberal de achicamiento del Estado y deslindamiento de sus responsabilidades para darle paso a la apropiación del capital privado de diversos espacios anteriormente administrados por entes gubernamentales. En el mejor de los casos, el Estado y la iniciativa privada confluyen para crear un espacio común de cooperación que permita rescatar espacios públicos deteriorados sin necesidad de ser totalmente privatizados para el solo beneficio de los inversionistas.

El esquema que ha permeado en las últimas décadas ha sido el de las asociaciones público-privadas en donde el grado de participación de las empresas y del Estado en proyectos de infraestructura pública varía. Dicha participación privada se lleva a cabo gracias a un contrato en el que se concesiona el proyecto público, delineando la responsabilidad de todas las partes involucradas y asumiendo los costos, los riesgos y los beneficios (CEFP, 2016).

Para poder acercarnos más a esta problemática es menester mencionar el lenguaje que materializa los megaproyectos de renovación urbana concebidos desde el neoliberalismo como la única manera de resolver los problemas en las metrópolis en el siglo XXI. Para ello, algunos gobiernos van a justificar directa o indirectamente a la libre empresa, abriendo paso a la iniciativa privada y a sus capitales (Lefebvre, 1970).

Las políticas del capitalismo son guiadas por la necesidad de encontrar espacios territoriales lucrativos para la absorción del excedente de capital (Harvey, 2010), producto de ello los grandes inversionistas se apropian, en coordinación con un Estado mínimo, de espacios públicos con el pretexto de renovarlos y de esta manera obtener fines lucrativos que benefician únicamente a capitales privados.

A ello hay que agregar que las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) han influido en la propagación e implantación de políticas de austeridad que paulatinamente van reduciendo las responsabilidades del Estado, delegando las tareas gubernamentales a entes privados nacionales o extranjeros.

Cabe mencionar que actualmente el Banco Mundial ha invertido en promedio USD 2000 millones anuales en iniciativas de ciudades resilientes, financiando 79 proyectos en 41 países alrededor del mundo. Asimismo, ha creado diversos espacios como la red de 100 Ciudades Resilientes (en coparticipación con la Fundación Rockefeller) y la Colaboración de Medellín en Resiliencia Urbana facilitando con ello el financiamiento a las ciudades que después se ven obligadas a cumplir las recomendaciones que emite este organismo financiero internacional.

La globalización ha traído consigo la desaparición de la ciudad tradicional, dejando un modelo de urbanización en donde las tecnologías de la información y la gobernanza basada en la liberalización de la economía generan una fase de modernización capitalista. Aunado a ello, las nuevas reglas comerciales lograron la

ampliación de mercados a zonas donde la mano de obra abaratara los costos de producción.

El fenómeno de la globalización apareció a mediados de los años setenta del siglo XX, con el objetivo de que tanto gobiernos como organismos internacionales de crédito impulsen políticas de apertura comercial y de privatizaciones de bienes y servicios públicos creando un panorama favorable para los capitales nacionales y extranjeros y supeditando gobiernos (nacionales y locales) a los designios privados.

El espacio territorial ha reflejado la influencia del neoliberalismo en las ciudades a través de políticas económicas y sociales, agudizándose en el ordenamiento territorial, ya que los espacios que aglutinan mayor riqueza se destinan a entes privados que concentran el poder económico y lo reproducen (Pizarro, 2015).

En América Latina el modelo de ciudad neoliberal ha permeado en muchas de las urbes de la región, en donde las privatizaciones de bienes y servicios, la concesión de predios a inmobiliarias y la construcción de megaproyectos privados y grandes conjuntos habitacionales de lujo han generado diversas problemáticas sociales y ambientales en el espacio.

Para el caso de la Ciudad de México los derechos han ido en detrimento a lo firmado entre autoridades y organizaciones civiles vinculadas al Movimiento Urbano Popular (MUP) en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad la cual “se orienta a enfrentar las causas y manifestaciones de la exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo.” (MUP, 2010: 7).

Bastaría con recordar que los primeros “Estados fueron Estados-ciudad, el comercio internacional nació entre ciudades y los hermanamientos entre municipios de distintos países datan de hace más de un siglo” (Zapata y Ziccardi, 2011: 21). Sin embargo, el contexto internacional actual bajo el modelo de ciudad neoliberal dista

mucho de ser una forma de cooperación internacional entre ciudades a la usanza antigua. Por el contrario, la urbanización neoliberal se inserta en bajo un contexto geoeconómico sumamente incierto caracterizado por la especulación del capital inmobiliario y financiero y con estrategias globales tendientes a localizar *clusters* urbanos para generar competitividad entre las diversas localidades y ciudades emergentes (Theodore, Peck y Brenner, 2009) bajo la premisa de atraer inversiones y empleos.

Dicha situación ha influido en las políticas urbanas y en las relaciones internacionales de las ciudades en donde se van generando alianzas territoriales con el fin de fortalecer las economías locales, pero bajo un modelo experimental de privatización y austeridad fiscal, todo ello bajo la ayuda del marketing territorial y de incentivos fiscales que aprovechan tanto los gobiernos locales (como medio de atracción de capitales), como las empresas privadas (para seguir acumulando capital). Las ciudades entonces se van orientando al mercado y al consumo de las élites, generando (como ya lo vimos en apartados anteriores) el control de las poblaciones excluidas y profundizando la desigualdad social entre éstas.

Por su parte, los gobiernos en su afán de acelerar y acrecentar la inversión de capitales privados introducen medidas extremas como incentivos fiscales, exclusión social (provocada por la gentrificación) al permitir la modificación del uso de suelo, privatización de servicios públicos e infraestructura urbana, reducción de ayudas sociales, entre otras. Así, las ciudades se han convertido en terrenos de prueba del neoliberalismo para después reproducir dichas prácticas a nivel nacional, infiltrándose en las instituciones y promoviendo prácticas beneficiosas para los capitales privados tanto nacionales como internacionales.

Tal y como se ha visto antes, es a partir de la llegada del neoliberalismo como un sistema imperante en los Estados-nación que se ha vivido un proceso desregulatorio y en donde se ha velado por un interés privado, beneficiando a los mercados internacionales. Este proceso se ha reflejado también a escala local siendo perceptible igualmente en las ciudades cuya función ha venido siendo la

atracción del capital privado internacional en donde igualmente se busca formalizar acuerdos entre urbes a lo largo y ancho del planeta. En esta coyuntura es que se han conformado las ciudades globales, sin embargo, no es una situación nueva para las relaciones entre éstas.

La internacionalización de las ciudades también se ha fortalecido y en el último decenio producto del auge del internet y principalmente de las redes sociales (Facebook y Twitter especialmente) se ha generado una ciudadanía internacionalizada que va construyendo respuestas colectivas a acontecimientos internacionales, de tal forma que hemos visto grandes concentraciones y protestas populares en distintas ciudades del mundo producto de convocatorias en estas plataformas que van desde la primavera árabe en ciudades como El Cairo y Trípoli hasta los *gilets jaunes* (chalecos amarillos) en París, todos tendientes a generar cambios que trascienden lo local y que van encaminados hacia lo nacional, incluso en algunos casos hacia lo internacional.

Del mismo modo, la cooperación entre países se ha reflejado en las ciudades, produciendo desde hermanamientos hasta bloques de cooperación como es el caso de Mercociudades (Mercosur) y el Consejo Europeo de Municipalidades y Regiones -CEMR- (Unión Europea), por poner algunos ejemplos. Sin embargo, no ha sido todo en esta red de ciudades globales que por supuesto sigue enmarcada bajo el modelo de ciudad neoliberal.

Cada día es más frecuente observar que las grandes ciudades no sólo son un polo de atracción de capitales foráneos, sino también de migrantes (tanto nacionales como extranjeros), enriqueciendo con ello la cultura y modificando el espacio urbano y la convivencia entre los habitantes locales.

Del mismo modo, el turismo internacional ha crecido considerablemente, ya que según la Organización Mundial del Turismo (OMT) en 1950 el número de viajeros internacionales se calculaba en 25 millones y se espera que para el próximo año supere los 600 millones (Zapata y Ziccardi, 2011), impactando directamente en las

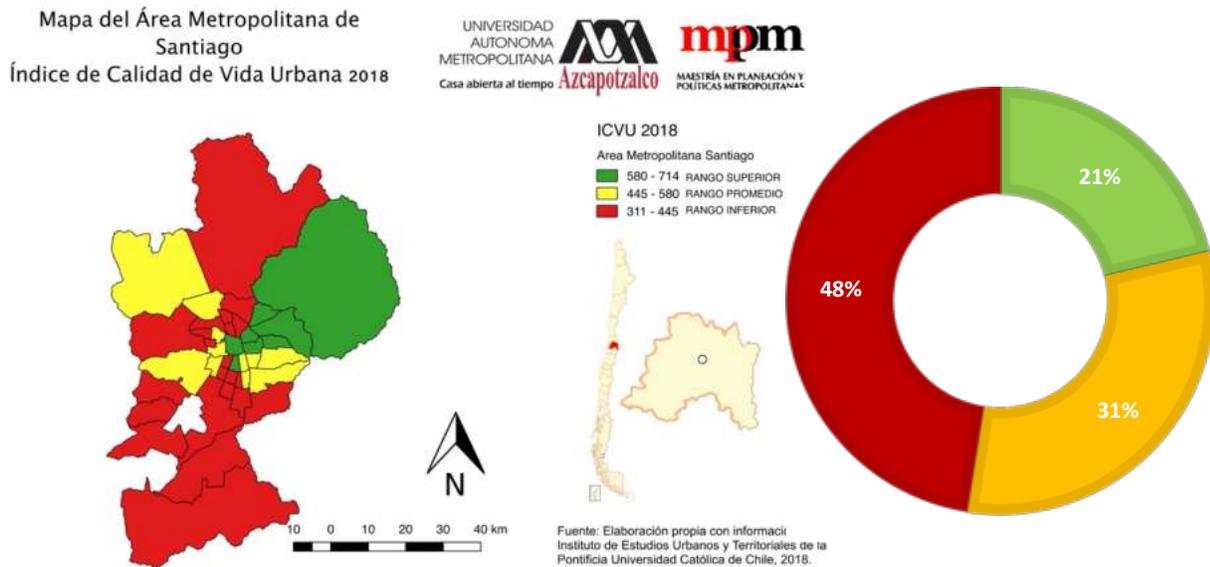
economías locales, por tal razón los gobiernos locales invierten cada vez más dinero en el marketing territorial para hacer de las ciudades rentables al turismo internacional. Sin embargo, hay que destacar que ello ha resultado perjudicial en algunas ciudades como Barcelona o Venecia mismas que han tenido un turismo masivo generando diversos problemas para los habitantes de dichas ciudades, tales como la contaminación y el daño al patrimonio urbano.

El caso de Barcelona es paradigmático ya que, de ser una ciudad con 1,6 millones de habitantes, recibe anualmente cerca de 8 millones de visitantes obligando al gobierno priorizar al turismo antes que los problemas locales, pero nada comparado con la ciudad china de Hong Kong que es la urbe con mayor turismo del mundo recibiendo anualmente 26 millones de personas y estimando que para el 2025 la cifra supere los 44 millones de visitantes anuales. En el caso de América Latina son Cancún, Ciudad de México y Punta Cana (en México y República Dominicana respectivamente) las ciudades más visitadas de la región, todo ello ha beneficiado al capital inmobiliario haciendo inhabitable a las ciudades por sus altos costos de alquiler dirigidos casi exclusivamente al turismo internacional a través de aplicaciones como Airbnb que se estima reciba 500 millones de reservas para el año 2020 (RT, 2018).

En el caso de Santiago de Chile, una de las ciudades que analizaré a detalle para fines de esta investigación más adelante, desde la implementación del modelo neoliberal y con el pasar de los años su calidad de vida ha sido seriamente afectada ya que según datos del índice de Calidad de Vida Urbana, Comunas y Ciudades de Chile (ICVU) 2018 que publica el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, de las 41 comunas que conforman el Área Metropolitana de Santiago, sólo 8 de éstas poseen un rango superior en calidad de vida (1,441,620 habitantes en total), lo que representa el 21.3% de la población urbana, mientras que 22 comunas tienen un rango inferior en la calidad de vida, es decir, 3,215,597 habitantes, representando el 47.5% de la población. Las 11 comunas restantes se encuentran en un rango promedio de calidad de vida,

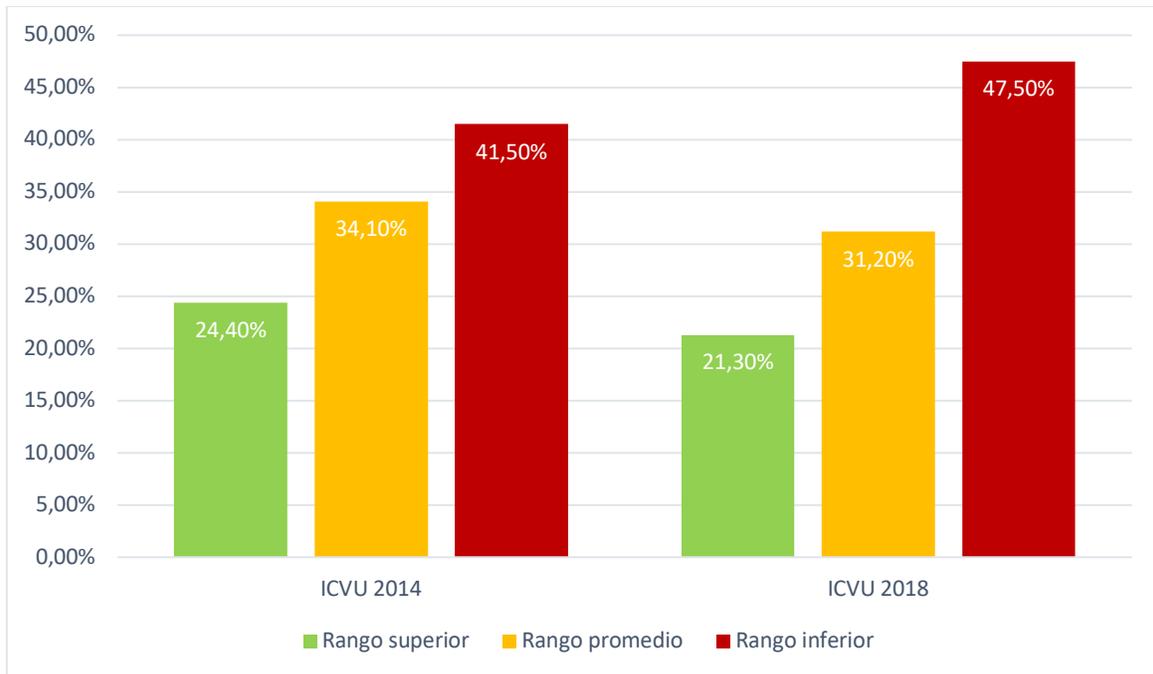
representando el 31.2% (2,108,082 habitantes) de la población total (UC, 2018), tal y como se muestra en el siguiente mapa:

**Mapa 1. ICVU 2018 en Santiago de Chile**



Todavía el número de comunas con una calidad de vida inferior es significativamente mayor al promedio y a las que tienen un ICVU superior. Desde 2014 el índice ha mostrado que el rango inferior ha ido progresivamente en aumento, pasando de un 41.5% a 47.5%, mientras que el rango superior ha disminuido casi 4 puntos porcentuales (de 24.4% a 20.6%). Sólo el rango promedio mostró un avance de 2015 a 2016, yendo de su posición más baja en 31.7% a casi 36%, pero volviendo a caer en 2018 a 31.2%.

**Gráfica 2. Comparativo entre el ICVU de 2014 y de 2018 en Santiago de Chile**



**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2018

Otros problemas derivados del modelo de ciudad neoliberal que presenta Santiago de Chile han sido el encarecimiento de los servicios básicos de infraestructura, el difícil acceso a los servicios y participación a la economía urbana, la desmedida expansión urbana sobre los sectores rurales circundantes, trayendo consigo el detrimento del valle más fértil del país andino y cuadruplicando su superficie en los últimos cinco decenios en áreas morfodinámicamente inestables (Ferrando, 2008), representando así un riesgo latente para la población que habita en estos polígonos.

Aunado a ello, en los últimos años han surgido iniciativas que buscan hacer de las ciudades latinoamericanas polos globales atractivos para las inversiones de capital foráneo. En el caso concreto de Santiago y Ciudad de México estas iniciativas están siendo impulsadas por organizaciones como Sistema B Internacional cuyo propósito, según detallan, es crear situaciones favorables en las ciudades para diferentes actores económicos estableciendo soluciones a problemas sociales y

ambientales a través del uso de conceptos como equidad, resiliencia urbana y sustentabilidad.

En el caso de Santiago, se ha venido impulsando la iniciativa Stgo+ B cuyo propósito ha sido articular una red de diversos actores que impulsen acciones tendientes a fortalecer la resiliencia y la equidad a través de un modelo de gobernanza que también evalúe, de forma confidencial, el impacto social y ambiental de las empresas en la ciudad. Todo ello vinculado estrechamente con los ejes de la estrategia de Santiago Humano y Resiliente, los cuales son (Stgo+B, s/f):

- Movilidad urbana.
- Medio ambiente.
- Seguridad humana
- Desarrollo económico
- Gestión del riesgo
- Equidad social

Para el caso de Ciudad de México la tendencia ha ido en el mismo sentido y es que en el año 2011 la Coordinación General de Relaciones Internacionales del Gobierno del entonces Distrito Federal en colaboración con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con el apoyo del Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México y del Fondo Mixto de Promoción Turística del Distrito Federal publicaron el libro *Ciudad de México Ciudad Global Acciones locales compromiso internacional* (2011), en donde detallan una serie de pautas que el gobierno de la capital está dispuesto a cumplir con base en su compromiso internacional para hacer de la capital del país una ciudad global sustentable bajo un nuevo modelo de gobernanza local en el que existan esquemas de planificación estratégica que involucre a diversos actores gubernamentales, sociales y académicos generando demandas y responsabilidades sociales compartidas.

Actualmente las ciudades han ido cada vez más aprovechando la internacionalización lo cual también acrecenta el interés por estudiar este fenómeno y es que a diferencia de otro marco de análisis global en donde se habla de países en desarrollo y países en vías de desarrollo, en el caso de las ciudades resulta ilógico dividirlos tan contundentemente y peor aún poniéndolos en un esquema de norte-sur ya que resulta evidente que “no todas las ciudades ricas están en el hemisferio norte” (Zapata y Ziccardi, 2011: 26).

A diferencia del modelo de ciudad global que está impulsándose en Santiago, la capital mexicana ha hecho énfasis en combatir la pobreza y la exclusión social en el marco de lo estipulado por la Agenda Global de los Gobiernos Locales y Regionales de la Red Mundial de Gobiernos Locales, Metropolitanos y Regionales (CGLU) en cuyo caso tiene por objetivo impulsar políticas a favor del desarrollo haciendo énfasis en desarrollar un modelo de gobernanza local sin dejar de lado el papel del Estado como tomador de decisiones, mismo que busca se fortalezca (UCLG, s/f).

El CGLU ha promovido las siguientes acciones como parte de su agenda internacional de ciudades globales de la cual forman parte ambas metrópolis latinoamericanas:

- Creación de nuevos modelos de gobernanza.
- Promover un nuevo sistema de gobernanza metropolitana.
- Dotar a las áreas metropolitanas de poderes y recursos adecuados.
- Desarrollo económico tendiente a la mejora de las condiciones sociales.
- Plantificación urbana estratégica e inclusiva.
- Infraestructura y servicios resilientes.
- Promover sociedades sostenibles y resilientes.
- Colaboración con ciudades intermedias y territorios circundantes.
- Adoptar el derecho a la ciudad y fortalecer la ciudadanía metropolitana.

- Reconocimiento de la cultura.
- Promover la cooperación y el intercambio de experiencias entre diferentes áreas metropolitanas.

En ese sentido, una ciudad global no sólo debe limitarse a ser atractiva para el capital y sólo generar condiciones que beneficien a actores económicos, sino que además debe impulsar una agenda de transversalidad en todas las fases de las políticas urbanas (diseño, implementación, monitoreo y evaluación), sólo así se garantiza ser inclusiva con los sectores más vulnerables de la sociedad lo que colocaría a ambas capitales a la vanguardia de otras buenas prácticas implementadas con éxito en algunas ciudades del mundo.

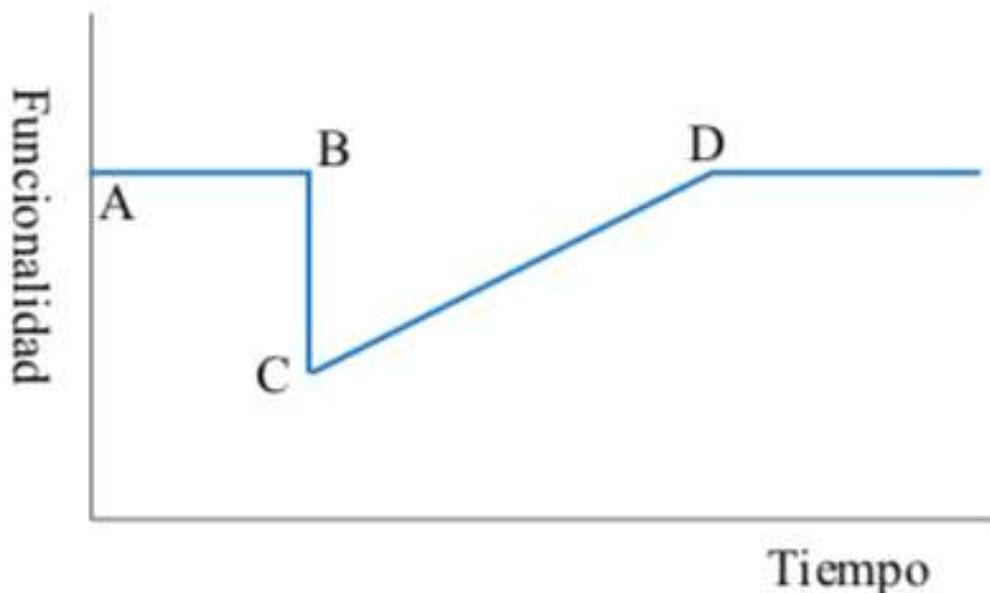
Ante este panorama los gobiernos locales deben generar un control a los intereses privados que con el modelo de generar ciudades globales están afectando la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades, trayendo consigo consecuencias negativas como la segregación socio-espacial al aumentar el costo de vida. Si bien el impacto económico pareciera traer mayores beneficios para la población, esta derrama económica no está siendo aprovechada por todos los habitantes y al final sigue siendo un síntoma de lo perjudicial que es reproducir el modelo de ciudad neoliberal. Las políticas urbanas deben enfocarse entonces a mejorar la vida de todos quienes habitan las ciudades y no sólo invertir para atraer capitales foráneos.

Si bien el modelo de ciudad neoliberal no ha permeado con fuerza en la capital mexicana, sí ha provocado problemas con repercusiones importantes en la calidad de vida de sus habitantes. Para fines de esta investigación es necesario ahondar en el impacto de la resiliencia urbana en la política de reconstrucción desde un contexto neoliberal, ya que al ser una megalópolis vulnerable a inundaciones, contingencias ambientales y movimientos teluricos ha sido necesario que las autoridades diseñen una estrategia de resiliencia urbana que en sentido estricto ha estado dictada desde entes privados, principalmente de la Fundación Rockefeller, cuyas recomendaciones obedecen a la pronta recuperación del dinamismo económico urbano, más allá de la de los habitantes de la megalópolis.

#### 1.4 La resiliencia en la política urbana desde el contexto del Estado neoliberal.

Históricamente el término de resiliencia se utilizó en mecánica de materiales, posteriormente el concepto empezó a usarse metafóricamente en psicología para representar la capacidad humana de recuperarse de eventos traumáticos y luego fue adoptado por la ecología para ilustrar la capacidad de un ecosistema para alcanzar un nuevo equilibrio después de sufrir alteraciones significativas. En infraestructura la resiliencia se refiere a la capacidad de un sistema para soportar eventos extraordinarios que causan que al menos una parte del sistema falle (Gay, 2016) lo cual no significa que nunca fallará, sino que después de sufrir un evento disruptivo causado de forma natural o antropogénica (por acción del hombre), es capaz de sostener un nivel mínimo de servicio y recuperar su funcionamiento original con un tiempo y costos razonables. Para medir el nivel de resiliencia de un sistema se utiliza la siguiente curva de funcionalidad:

Gráfica 3. Curva de funcionalidad



Fuente: Infraestructura resiliente: desempeño sostenido en un mundo siempre cambiante, (Gay, 2016).

Un sistema A funciona con normalidad hasta que llega un evento disruptivo B que provoca una afectación, por lo que cae o se interrumpe su funcionalidad C, por lo que al irse progresivamente recuperando alcanzará en el punto D su nivel normal de funcionalidad, aquí lo que vale la pena analizar es justo del punto C al D, es decir, el nivel de resiliencia. Si utilizamos esta misma curva para medir el nivel de resiliencia urbana podemos analizar en qué tiempo y de qué manera una ciudad puede recuperarse de un evento disruptivo, teniendo presente que el costo de recuperación aceptable en una urbe dependerá de los recursos de la misma, es decir que, si existe un presupuesto para tal efecto, el sistema será resiliente si al reparar dicho sistema éste cuesta lo mismo o menos de lo contemplado. Lograr la resiliencia no implica necesariamente mayor inversión de recursos públicos, sino que es posible empezar con una aplicación más eficiente de los mismos (Gay, 2016).

El hecho de que una ciudad posea una infraestructura resiliente tendría que beneficiar principalmente a algunos de los sectores más vulnerables de la población que se establecen en zonas de riesgo, mas no siempre es así. El discurso de los gobiernos locales en cuanto a la gestión del riesgo ha ido adoptando el concepto de “ciudades resilientes” con una serie de estrategias y políticas dictadas desde organismos internacionales y organizaciones del sector privado (principalmente ONG's). Por ejemplo, para la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2012), una ciudad resiliente presenta diferentes características entre las que podemos destacar:

- La minimización de los desastres, gracias a que los barrios y viviendas cuentan con servicios e infraestructura acordes a códigos de construcción que exentan a los asentamientos irregulares.
- Gobiernos locales que velan por una urbanización sostenible y que puede gestionar sus capacidades para hacerle frente a un desastre natural antes, durante y después.

- Organización conjunta entre ciudadanos y autoridades para generar una base de datos compartida que dé cuenta de las pérdidas, amenazas, riesgos y vulnerabilidades.
- El empoderamiento de la ciudadanía a la hora de participar y decidir a fin de planificar su ciudad en conjunto con los tomadores de decisiones.
- Minimizar las pérdidas a través de medidas anticipatorias haciendo uso de las tecnologías de monitoreo y alerta temprana.
- Contar con estrategias de respuesta inmediata y de recuperación, con el fin de reanudar actividades tras ocurrir un desastre natural.

El concepto por sí mismo es antagónico al del desastre, ya que técnicamente una ciudad tendría que desarrollar capacidades de organización que permitan depender menos de la ayuda exterior reforzando la autonomía de las comunidades (Metzger y Robert, 2013), de ahí el éxito del concepto y de su implementación en el discurso actual de los gobiernos locales, la idea básicamente es que el riesgo cero es inexistente, por lo tanto es necesario invertir y desarrollar capacidades de adaptación y reconstrucción de las ciudades al presentarse algún desastre, es decir, se normalizan las crisis y no se hace énfasis en lo que las provoca como el cambio climático o inclusive la corrupción al permitir asentamientos en zonas de riesgo.

Se trata entonces de reducir impactos, de gestionar los riesgos ambientales o antropogénicos y de prepararse frente a las catástrofes, desarrollando capacidades adaptativas, por lo que se hace énfasis en las fortalezas y no en las debilidades de la población. Discursivamente parece ser una opción viable y necesaria, sin embargo, el debate en las ciencias sociales versa en su dificultad conceptual debido a su naturaleza multidisciplinar. Por ejemplo, entre algunos autores existe la disyuntiva sobre si se debe estudiar a priori un desastre o si sólo se le puede visualizar a posteriori (Metzger y Robert, 2013).

Sabemos que los estragos que provoca el cambio climático, así como el riesgo que representa habitar en zonas de riesgo sísmico obliga a transformar las urbes en

espacios justos, diversos, seguros, resilientes y amigables con el medio ambiente. En esa misma sintonía, la arquitectura y la infraestructura deberían tener componentes resilientes que permitan que dichos espacios construidos resistan y se puedan recuperar rápidamente ante cualquier eventualidad natural o antropogénica, por tal razón resultaría necesario incluir de una u otra forma dentro de las políticas medioambientales el desarrollo de ciudades resilientes, que en la coyuntura del cambio climático, son las que, al tener un número poblacional mayormente considerable poseen también un riesgo para que su funcionalidad presente fallos por causa de desastres. Justamente el impacto negativo del cambio climático en los espacios habitables es ocasionado principalmente por dos factores (Mayorga, 2017: 10):

- **Causas naturales:** Como las provocadas por la actividad solar, volcánica, oceánica, biológica, etc.
- **Causas antropogénicas:** Emisión de contaminantes a la atmosfera y gases de efecto invernadero lo cual provoca el aumento de la temperatura, así como el manejo inadecuado del agua para actividades como el *fracking* y la tala inmoderada, entre otros.

La Agenda 2030 de la ONU menciona que alrededor de 3.500 millones de personas viven en áreas urbanas y la tendencia va en aumento por lo que para este organismo resulta primordial atender las tensiones crónicas y al mismo tiempo los impactos disruptivos (ONU, 2012). Una situación que llama la atención es lo que dice la ONU respecto a que una política resiliente resulta ser necesaria, sobre todo tomando en cuenta la cantidad de personas concentradas en un espacio reducido y cuya tendencia es al alta. Para el caso de este trabajo, es primordial pensar en las amenazas a las que se enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) principalmente por estar ubicada en buena parte sobre un terreno lacustre que potencia los efectos de un terremoto, pero también es menester indagar si el concepto de resiliencia urbana tiene una política estructurada o si pertenece a “otras nociones “performativas”, tales como el desarrollo sostenible o la gobernabilidad” (Metzger y Robert, 2013, 28) dado el alcance e impacto que tiene actualmente.

Sabemos que es necesario contar con una infraestructura urbana que soporte eventos disruptivos, debiendo ser una prioridad desde su concepción, construcción y mantenimiento, y cuya funcionalidad atienda las necesidades de todos los que habitan la ciudad, sin embargo, pareciera que el concepto de resiliencia en sí mismo posee una visión fundamentalmente cosmética y discursiva ya que su utilidad y naturaleza son aún confusas y difusas tomando en cuenta que si una urbe es sometida a una crisis, no volvería a las condiciones en las que se encontraba antes ya que desde la óptica urbana, las ciudades no son estáticas, sino dinámicas y las mismas no están en un estado de equilibrio permanente (Aurrekoetxea, 2018).

Algunas posturas coinciden en implementar medidas de resiliencia en la arquitectura e infraestructura urbana que permita aminorar los efectos de los desastres naturales tales como la promoción del diseño dinámico y dúctil e incorporando técnicas sustentables (Mayorga, 2017:11). También cabe mencionar que la infraestructura debe contemplar las 4R de la resiliencia que son: Resistencia, Redundancia, Recursos y Rapidez (Gay, 2016: 79). Estas cuatro características toman en cuenta la capacidad de un sistema para no colapsar, así como para recuperarse con rapidez y no gastar mayores recursos económicos para recuperar su funcionalidad, tal y como se muestran a continuación:

**Figura 1. Las 4R de la resiliencia**



**Fuente:** Elaboración propia con información de Gay, 2016.

De igual modo, en la política medioambiental debe procurarse “la dimensión ecológica o dinámicas biofísicas, la económica, la socio-cultural y la de gobernanza o de competencias y estructuras sociopolíticas” (Delgado, 2016: 367) en las cuales se valoran la resiliencia urbana y la sustentabilidad y su relación con el cambio climático. En el caso de la Ciudad de México ha habido una serie de políticas gubernamentales encaminadas a construir ciudades resilientes, quizás la más conocida ha sido la implementada por la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Entre las estrategias implementadas se encuentran:

- Capacitaciones con el objetivo de conocer elementos básicos en materia de protección civil que sirvan para la ayuda propia y de la comunidad y coadyuven a eliminar los riesgos y vulnerabilidades antes, durante y después de presentarse un desastre natural.
- Elaboración de mapas de peligros geológicos con el fin de obtener información en caso de presentarse fenómenos como sismos y deslaves, así como determinar el tipo de terreno que ocupa la población haciéndola o no vulnerable a las consecuencias de dichos fenómenos.
- Guías de preparación para situaciones que impliquen un riesgo para personas con discapacidad.
- Redes de alerta temprana en caso de fenómenos meteorológicos y sismos.
- Reportes volcánicos con base en la información proporcionada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Gracias a todos estos elementos, el gobierno técnicamente estaría otorgando a la población capitalina la posibilidad de generar una cultura de prevención que a su vez está en concordancia con lo estipulado por Naciones Unidas para generar ciudades resilientes. Aunque más adelante veremos que no siempre es así.

En este sentido, en el 2013 se incluyó a la Ciudad de México para formar parte de la iniciativa “100 Ciudades Resilientes” promovida por la Fundación Rockefeller cuyo objetivo es apoyar, a través del financiamiento y la asistencia técnica, para generar acceso a servicios de organizaciones a nivel global, así como “oportunidades para intercambiar experiencias y mejores prácticas entre las ciudades participantes, y acceso a herramientas para la construcción de resiliencia” (Oficina de Resiliencia CDMX, 2016: 17).

Por parte de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA), se creó la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México, la cual se encarga de diseñar una serie de acciones encaminadas a generar resiliencia urbana, teniendo en cuenta los retos medioambientales, físicos, sociales y económicos que implican estar situados en el Valle de México. Dicha dependencia maneja cinco ejes como iniciativas para crear una ciudad resiliente, las cuales son:

- 1) Fomentar la coordinación regional, es decir, impulsar una agenda nacional resiliente con otras ciudades mexicanas con el fin de compartir y contrastar experiencias para poder implementar políticas tendientes a la resiliencia.
- 2) Impulsar la resiliencia hídrica que permita hacerle frente al desabasto de agua en la Ciudad de México a través de la instalación de sistemas de captación pluvial en las viviendas donde escasea el vital líquido.
- 3) Promover la planeación para la resiliencia urbana y territorial mediante políticas de sustentabilidad tendientes a regenerar el espacio público y la zona agrícola de la capital.
- 4) Creación de un mejor sistema de movilidad que involucre una mayor conectividad en la red de un transporte público seguro y sustentable y donde la participación de la ciudadanía sea clave para su optimización.

5) Promover un desarrollo de la capacidad adaptativa de los habitantes de la ciudad, mediante herramientas que midan el riesgo de la población y la informen antes, durante y después de ocurrir eventos de gran magnitud que vulneren la vida de los capitalinos; además de contar con la liquidez presupuestal para la reconstrucción de la ciudad.

También existen críticas al concepto en su visión sobre el riesgo en el que el origen es ineluctable, por lo que hay que gestionar el desastre y no analizar si podemos detectarlo y prevenirlo, por ejemplo, la propia naturaleza del suelo de la Ciudad de México que en buena parte se encuentra en un terreno morfodinámicamente inestable, pero que a pesar de ello se siguen construyendo desarrollos inmobiliarios cobijados por la corrupción permitida y promovida en la lógica de una ciudad neoliberal, tal y como lo vimos en el apartado anterior.

Hay quienes incluso mencionan que la noción de resiliencia es una minoración o un abandono pleno de las funciones del Estado en cuanto a la gestión del riesgo y a la prevención de desastres, dada la naturaleza del concepto, ya que se busca generar comunidades resilientes que puedan autoorganizarse para dar respuesta a las crisis, todo ello enmarcado en una concepción de la gobernabilidad neoliberal, llegando incluso a suponer que la asistencia del Estado es una dificultad para construir resiliencia, sin embargo se examinará más adelante los casos propuestos para ver si las capacidades del Estado se ven inherentemente rebasadas y la sociedad civil tiene que cumplir un papel preponderante en ello, surgiendo así alternativas conceptuales como la resiliencia comunitaria que se verá a detalle en el último capítulo.

## CAPÍTULO 2: EL APRENDIZAJE DE LAS POLÍTICAS DE RECONSTRUCCIÓN EN MÉXICO Y CHILE PARA EL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS DE RESILIENCIA URBANA.

*“La sucesión de catástrofes nos ha permitido oír las voces populares, un acontecimiento inusitado. Estamos frente a colectividades más unificadas y más variadas de lo que se pensaba, cuyo repertorio magnífico de voces, de hablas, de experiencias, se ha ido construyendo en los intersticios de la industria cultural, al margen de los poderes y desdichadamente, al margen casi siempre de la lectura.”*

(Monsiváis, 1986: 22)

### 2.1 Introducción

En este capítulo referenciaré la relación que existe entre las experiencias de la reconstrucción en México (1985) y Chile (2010) con las estrategias de resiliencia desde el contexto neoliberal que justamente se relaciona con el diseño de ambos documentos que impulsan actores tanto privados como gubernamentales y sociales y que se asientan en las agendas globales de construcción de ciudades resilientes, sostenibles y equitativas. Es menester hacer esta acotación ya que no puede concebirse la adopción del discurso resiliente sin antes analizar quiénes lo impulsan desde fuera.

Por ello también es necesario remarcar el concepto de ciudad neoliberal que se expresa como la defensa de intereses privados y cuya recepción ha venido siendo aceptada e impulsada en las agendas de los gobiernos locales tanto en Santiago como en la Ciudad de México.

Para el caso de la Ciudad de México y Santiago de Chile, se irá destacando cada una de las partes que conforman a estas estrategias haciendo énfasis en el fenómeno sísmico a la luz de la resiliencia urbana misma que nos atañe en esta investigación. Para ello, hay que mencionar una variable imprescindible en las estrategias de resiliencia que es la reconstrucción.

Finalmente, y con base en la información recabada en el trabajo de campo, iré describiendo qué es lo que contemplan ambas estrategias en caso de un movimiento telúrico, qué acciones tienen contempladas, bajo qué argumentos, qué metodología han utilizado para implementar lo suscrito y qué perspectiva tienen de recuperación. Para el caso chileno, menciono la importancia que tuvo el terremoto del 27F para el diseño de la estrategia y haciendo énfasis en la Falla de San Ramón como una amenaza de reciente descubrimiento.

## **2.2 Lecciones de la política de reconstrucción como antecedente de la estrategia de resiliencia urbana: los casos de México y Chile**

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 marcó un antes y un después en cuanto a las políticas de reconstrucción post-sísmica se refiere, ya que después de este terrible suceso surgieron muchas preguntas como dónde está el Estado y por qué no se atendió con rapidez la emergencia. La respuesta ante el desastre la dio en principio la ciudadanía que sin conocimiento previo se dedicó a ir a las zonas afectadas a literalmente remover escombros con las manos, picos y palas, rescatar gente con vida y sacar hasta cadáveres de todos aquellos que perdieron la vida en aquella tragedia.

Pero remontémonos a 1985 a la hora y día en que ocurrió el terremoto más devastador en la historia moderna de México, cuando los conceptos de “resiliencia urbana” o “protección civil” no existían en el vocabulario institucional ni en las agendas internacionales para la prevención de desastres. Sabemos que el movimiento telúrico ocurrió a las 7:19:47 de la mañana con epicentro en las costas

de Michoacán en el Pacífico norte mexicano con una magnitud de 8.1 grados y una duración de 120 segundos siendo de tipo trepidatorio y oscilatorio (Allier, 2018).

En aquel momento la ciudad no estaba preparada para un evento de tal magnitud y las estructuras críticas como hospitales, oficinas, escuelas y zonas habitacionales se vinieron abajo provocando la pérdida de miles de vidas humanas. La respuesta gubernamental no sólo fue ineficiente sino también tardía, la sociedad tuvo entonces que tomar un rol activo e importante y apoyar a los grupos de rescate fue fundamental durante las primeras horas del desastre ya que se corría el riesgo de que las personas vivas debajo de escombros pudieran perder la vida. Si tomásemos en cuenta las herramientas teóricas que tenemos hoy sobre la atención a este tipo de desastres podríamos hablar de que en ese momento el nivel de resiliencia comunitaria fue alto, a tal grado de que se pudieron salvar cientos de vidas, quizás uno de los casos más paradigmático fue el de los 14 recién nacidos rescatados del Hospital Juárez (siete mujeres y siete varones) que conmovieron a la sociedad llamándolos “bebés milagro” (Gutiérrez, 2017) ya que algunos lograron sobrevivir hasta siete días sin alimento y atrapados entre las lozas y paredes del hospital.

**Fotografía 2. Imagen del Terremoto del 19 de septiembre de 1985 (título desconocido).**



Fuente: Tomada de Revista Proceso por Cruz, M., 1985.

El desastre es relatado por el escritor Carlos Monsiváis (1986) en donde hace una crítica a la función del Estado y su labor que se vio rebasada por el desastre, incluso destacando la labor de la sociedad civil que para ese momento se había tomado las calles para ejercer las tareas que le tocaban al gobierno en turno. Incluso el terremoto lograría hacer cimbrar las estructuras del poder político en México preparando el terreno para la alternancia del régimen autoritario y evidenciando las enormes deficiencias de las administraciones pasadas en cuanto al proceso de urbanización de la capital y la cantidad de presupuesto que se asignaba a la infraestructura urbana y sobre todo a la vivienda social.

Sabemos que en el problema habitacional en nuestra región latinoamericana ha constituido un problema central, sobre todo para las grandes ciudades y zonas metropolitanas cuyos procesos de urbanización han condenado a millones a vivir en condiciones de vida precarias con una evidente desigualdad social que se ve reflejada en grandes barrios marginados, edificados en muchas ocasiones a un lado de zonas exclusivas de un lujo impresionante. Para el caso de la Ciudad de México el terremoto de 1985 significó una mejora de muchas viviendas populares en las colonias centrales y sobre todo en las áreas con valor patrimonial que en 1985 se procuró que no se expulsara a los habitantes originarios de estos espacios de la metrópolis.

En aquel entonces la política de reconstrucción consideró entre otras cosas, un programa llamado “Renovación Habitacional Popular” que consistió básicamente en recuperar las viviendas dañadas en las áreas centrales de la ciudad sin provocar la expulsión de sus habitantes originales (fenómeno que hoy conocemos como “gentrificación”), por el contrario, esta política procuró el arraigo de los pobladores afectados a los barrios centrales, aunque hay que destacar que no todos eran propietarios ya que más del 90% pagaba rentas inferiores al salario mínimo diario de la época (Connolly, 1991).

Anterior al terremoto se habían edificado 650 mil 547 unidades de vivienda de interés social incrementándose ese número a más de 900 mil en 1986 (Mécatl, M.

y Ziccardi, 1987). El programa antes mencionado no fue el único en ser diseñado para recuperar las viviendas perdidas o afectadas, otros tres programas con sus características propias fueron implementados, los cuales fueron los siguientes:

- I. El Programa Emergente de Vivienda Fase I, destinado a familias de ingresos medios afiliadas al seguro social y a los damnificados de los conjuntos Juárez y Tlatelolco.
- II. El Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, que como su nombre lo indica se trató de una acción gubernamental para rehabilitar las viviendas de esta zona.
- III. El Programa Emergente de Vivienda Fase II destinado a las vecindades dañadas por el sismo y sin expropiar.

En aquel entonces la pérdida de salario real causó que otras instancias y organismos públicos financiaran viviendas como fue el caso del "(...) Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda (INFONAVIT), el Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI-FOGA), la Banca y en menor medida el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI/ISSFAM), fueron los principales organismos que financiaron 500 164 viviendas terminadas (...)" (Mécatl, M. y Ziccardi, 1987: 17), además del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y otros sectores que entregaron viviendas sociales a los sectores más pobres de la población afectada por el sismo.

Cabe destacar que una de las zonas más devastadas de aquel terremoto fue el Centro Histórico de la capital, además de colonias centrales como la Guerrero y Tlatelolco, por lo que era importante reconstruir las viviendas afectadas con el fin de mantener a los habitantes originarios en sus barrios sin expulsarlos, situación que décadas después se vería en Santiago de Chile en 2010 en el barrio Yungay con la defensa popular que harían los vecinos después del terremoto y que más adelante detallaré, pero que es importante retomar, puesto que desde esta perspectiva se crea conciencia colectiva social del entorno en el que se habita y con los riesgos

con los que se convive, en clara sintonía con el concepto de resiliencia comunitaria y sísmica.

En cuanto al balance de inversión hecha por el Estado mexicano en ese entonces, se tiene en cuenta que en conjunto los cuatro programas realizaron 86 mil 621 acciones de vivienda con una inversión de más de 500 millones de pesos en toda la ZMCM y que dio inicio en una primera etapa el día del terremoto con la fase 1 del Programa Emergente de Vivienda expropiando predios, identificando a la población afectada y asegurando su participación como damnificados del sismo.

El aprendizaje de este terremoto también fue plasmado en el marco legal en materia de construcción ya que los estándares para poder edificar en la ciudad se profundizaron, entre los que se encuentra el uso de concreto reforzado con acero y la distribución del peso en las edificaciones, entre otras (Expansión, 2017). Cabe mencionar que el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal se modificó también después del terremoto del 19S, siendo ésta última en agosto del 2018.

Asimismo, en esta investigación ha sido necesario referenciar el terremoto del 27 de febrero del 2010 en Chile (27F), ya que este país ha prestado interés en los diversos desastres naturales que han sido respondidos con diversas estrategias, marcando una experiencia de gestión del riesgo exitosa en toda América Latina, a través del desarrollo de respuestas gubernamentales y realizando numerosos estudios académicos en centros de investigación que se han dedicado a estudiar la gobernanza del riesgo, la resiliencia urbana y la reconstrucción, como es el caso del Programa de Reducción de Riesgos y Desastres (CITRID) de la Universidad de Chile, el Laboratorio de Paisaje y Resiliencia Urbana (PRULAB) de la Universidad Austral de Chile, el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por mencionar algunos de los más importantes.

Por ejemplo, en los casos tanto del CITRID como del PRULAB, se promueven medidas tendientes a disminuir los riesgos provocados por los eventos naturales que son comunes en Chile dadas sus características geológicas, como sismos, incendios forestales, sequías, erupciones volcánicas y tsunamis, a ello se suman los eventos climáticos inusuales producto del cambio climático que, tanto en México como en Chile, comienzan a ser parte de las agendas gubernamentales.

Según datos del CITRID, el costo económico en un sismo “le costó al país US\$ 1.800 millones de la época, casi el 11% del PIB. El del Maule, de 2010, se llevó el 12.5% del PIB. Es decir, cada año, haya o no un sismo, los terremotos le cuestan al país el 2% del PIB” (CITRID, s.f.).

Justamente el sismo de 2010 ayudó a medir el grado de resiliencia que posee ese país que tuvo la experiencia de sufrir uno de los terremotos más fuertes de su historia (de 8.8. Mw) “dejando un saldo de 525 muertos y 500 mil viviendas con daño severo” (Gay, 2016: 77). Comparando este caso, es necesario mencionar que semanas atrás Haití había sufrido un terremoto de una magnitud mucho menor que el chileno, sin embargo, Chile al poseer un grado de resiliencia mayor que su par caribeño, pudo recuperarse más rápido.

Para el PRULAB, su investigación ha versado en la caracterización del paisaje urbano que contribuya a la resiliencia (PRULAB, s.f.) y cuya importancia es primordial para el tema de la reconstrucción, y que curiosamente este laboratorio de investigación académica tiene su sede en la ciudad de Valdivia, la cual el 22 de mayo de 1960 sufrió el terremoto de mayor magnitud registrado hasta ahora en la historia mundial, de 9.5. Mw y con una duración aproximada de 10 minutos (Osorio, 2017).

Al igual que la Ciudad de México, la capital chilena forma parte de la red mundial 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller, contando igualmente con su propia estrategia de resiliencia (Santiago Humano y Resiliente Una mirada desde la academia) en la que tiene en cuenta al sector académico y gubernamental para

desarrollar medidas que aminoren los efectos por los sismos, particularmente enfocados en la Falla de San Ramón al pie de la Cordillera de los Andes y ubicada dentro de la Región Metropolitana de la ciudad.

En este caso, la estrategia se basa principalmente en recomendaciones a corto, mediano y largo plazo en materia de gestión del riesgo y resiliencia en la zona metropolitana, las cuales son:

- Mapeo de las zonas de riesgo.
- Identificación de la infraestructura crítica.
- Creación de un Comité Científico.
- Coordinación entre universidades y gobierno.
- Actualización y evaluación tanto de protocolos como de la infraestructura urbana.
- Evaluación de la Falla de San Ramón.
- Promover la prevención y la divulgación científica entre la ciudadanía sobre el riesgo sísmico.
- Integrar el riesgo telúrico en los planes regionales y locales.
- Compartir la experiencia y lecciones entre otras ciudades y regiones de Chile, así como con otras urbes a nivel mundial.

Para el caso de Chile hay que apuntar varias particularidades, el terremoto ocurrió en la madrugada del 27 de febrero de 2010 (a las 3:34 am hora local) con una magnitud de 8.8 grados con epicentro a 110 km al noroeste de Chillán con una profundidad de 35 km (SSN, s/f). El escritor mexicano, Juan Villoro (2010), escribió una crónica de los días posteriores al terremoto, relatando a detalle lo que vivió en carne propia. Entre su relato menciona algunos datos interesantes de carácter técnico que dan fe del tamaño del evento y lo que representó para ciudades como Concepción y la Región Metropolitana de Santiago (RMS), además de innumerables daños en las zonas costeras por donde arrasó el tsunami que se cobró vidas humanas.

En términos generales, el terremoto logró modificar el eje de rotación de la Tierra y el día se acortó 1,26 microsegundos, la ciudad de Concepción (al sur de Santiago) se desplazó poco más de 3 metros hacia la costa mientras que en la RMS el desplazamiento fue de poco más de 25 cm. El movimiento telúrico duró 7 minutos, siendo, junto con el terremoto de Valdivia, uno de los más largos de la historia. El movimiento telúrico fue tan grande que incluso pudo ser fotografiado por el astronauta japonés Soichi Noguchi desde la Estación Espacial Internacional (EEI).

El escritor mexicano además escribió: “Casi nada se destruyó en Santiago. Sin embargo, el único inmueble que sirve para entrar y salir, el aeropuerto, sufrió graves daños.” (Villoro, 2010: 67). Sin saberlo, daba cuenta del nivel de preparación que tiene la capital chilena para soportar un terremoto.

Mario Pardo, subdirector del Centro Sismológico Nacional (CSN) de la Universidad de Chile, indicó en entrevista que las construcciones modernas en Chile poseen un diseño que permite resistir a un megaterremoto ya que el mismo CSN provee información para las normas de construcción y de diseño de las edificaciones por lo que cada que ocurre un terremoto se mejora y actualiza la normativa. Aunado a ello, agrega que justamente la política del propio Sismológico es abrir los datos para el acceso público con el fin de mejorar el conocimiento telúrico del país sudamericano y con ello aportar información útil y necesaria que permita mejorar los diseños de construcción de estructuras en Chile.

Algo importante que destaca y que se ha logrado es que en la normativa se dé un uso adecuado del territorio, sin embargo, menciona que a pesar de que aún no se ha conseguido prohibir estructuras críticas en zonas de riesgo, la tendencia va hacia la reforma de dichas leyes que permita conocer en qué zonas debería prohibirse cierto tipo de edificaciones dadas las características geológicas del territorio, pero por intereses económicos no se ha logrado. Por último algo de lo que hace énfasis es que la sociedad debe generar una cultura del riesgo ya que no existen los desastres naturales, sino que hay fenómenos naturales que pueden convertirse en desastres si las autoridades y la población que habita en zonas de riesgo no

generan consciencia y acciones concretas tanto para evitar un desastre como para recuperarse lo más rápido posible con una política de gestión del riesgo que sea eficiente y eficaz y que no se centre en el beneficio económico, sino el beneficio social.

Si bien el CSN ha sido de gran ayuda para actualizar el diseño de las construcciones en el país andino, las lecciones de los diferentes sismos que han tenido lugar en Chile han generado un completo y complejo marco legal que se va actualizando contantemente con los aprendizajes dados por estos fenómenos naturales, sin olvidar que Chile experimentó el sismo con mayor magnitud registrado en la historia en la ciudad de Valdivia.

**Fotografía 3. Barcos e industrias destruidas en Valdivia tras el terremoto y el tsunami de 1960.**



**Fuente:** Tomada de la Biblioteca Nacional de Chile por Castedo, L., 1960.

Aunado a ello en Chile se han hecho revisiones de los códigos sísmicos de otros países como EEUU y Japón con el fin de mejorar los códigos en la materia lo cual ha sido la principal fortaleza como medida estructural de resistencia a los sismos que se ha concretado en una buena normativa y que se suma a la cultura sísmica y al aprendizaje de la población cuando ocurren estos fenómenos naturales. Ricardo

Tapia (2019), académico del Instituto de la Vivienda (INVI) de la Universidad de Chile, señaló en entrevista que después de un estudio que realizó pudo comprobar que la población se ha apropiado de estas medidas y las ha replicado en la autoconstrucción de sus casas gracias a que los obreros de la construcción han traído estos conocimientos a sus barrios y los han replicado con éxito, respetando así la normatividad sísmica.

A eso se suma otro factor importante y es que en Chile hay un estricto control de calidad de lo que se construye y en las construcciones una empresa diferente a la constructora debe fiscalizar lo que se está construyendo, dichas empresas deben estar adscritas al Ministerio de la Vivienda lo que le da garantía de que el personal está altamente calificado para fiscalizar cualquier construcción. El único caso que se conoce hasta ahora fue el del Edificio Alto Río en Concepción que en 2010 se derrumbó a causa del sismo lo cual se le sumaron otros problemas como errores de cálculo y el tipo de suelo, pese a ello, la tendencia de utilizar correctamente la norma desde hace 30 años ha ido en aumento (Tapia, 2019).

**Fotografía 4. Derrumbre del Edificio Alto Río en la ciudad de Concepción, Chile tras el 27F.**



Fuente: Tomada del portal MSN noticias, 2019.

En el caso de Santiago, otro edificio en la comuna de Maipú conocido como Edificio Don Tristán ubicado en la calle Tristán Valdéz 216, se derrumbó con el terremoto del 2010, sin embargo los edificios circundantes no tuvieron ningún daño estructural lo que demostró que el tipo de suelo puede cambiar en tan solo 100 metros por lo que falta avanzar en la microzonificación sísmica, lo cual por su alto costo se ha ido resolviendo a través de las empresas constructoras que están obligadas a presentar ese tipo de estudios, mismos que debería presentar el Estado y garantizarlos, pero la falta de recursos le ha impedido avanzar en ello.

**Fotografías 5. Edificio Don Tristán durante y después del terremoto del 27F**



Además, señaló Tapia, ha habido vinculación de parte de la academia para la mejoría en las construcciones frente a los sismos, producto de ese acercamiento es que en 1990 la Universidad de Chile incorporó en un complejo de viviendas sociales un sistema de protección sísmica pese a que el presupuesto público para este tipo de infraestructura es muy bajo y el costo de instalación muy alto, según mencionó Tapia sólo se destina el 0.8% del PIB en vivienda.

A partir de 1939 se crea una normatividad más rigurosa con el fin de que las nuevas construcciones resistan los sismos y después de varios terremotos es que la ley se ha ido modificando, trayendo consigo y de forma paulatina ese conocimiento técnico a las viviendas y sectores populares.

Fotografía 6. Única casa que quedó en pie tras el terremoto y tsunami de Valdivia en 1960.



Hoy en día esta propiedad sigue ocupada por los descendientes de los dueños originales, se piensa que lo que la mantuvo en pie fue el estilo arquitectónico y la calidad de los materiales de la construcción. **Fuente:** Imagen propia, 2019.

En este mismo sentido, hay que destacar que después del terremoto de Talca de 1928 se dicta la Ley General de Urbanismo y Construcciones con el fin de mejorar la calidad de las edificaciones y la planificación urbana. En esta ley se crea el cargo de director de Obras en las municipalidades y exige mejoras en la seguridad de las nuevas construcciones que además deben tener permiso de edificación y certificación por la Dirección de Obras Municipales (Poder Judicial Chile, 2016).

Para el caso del 27F, la Dirección de Obras Municipales de la comuna de Santiago cumplió labores muy puntuales e importantes para este sector central de la capital chilena; en entrevista con el subdirector de construcción, Víctor Gómez, de esta área en la Municipalidad de Santiago, menciona que el gobierno cuenta además con un plan de emergencia comunal en el que se hacen simulacros y en donde se establece que una vez que se produjera un evento natural, se vayan contrarrestando los efectos que haya producido.

El documento que se menciona se articula con el Sistema de Protección Civil, que utiliza herramientas y metodologías de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), y en el que se involucran sectores públicos, privados y de la sociedad civil y tiene por objeto crear una cultura de prevención ante los distintos tipos de riesgos que afectan a los habitantes (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2017).

En dicha entrevista se señala que la Dirección de Obras se vincula con la Dirección de Emergencias a la hora de ocurrido un fenómeno natural, en donde ésta última elabora un catastro de los daños para después poder tomar decisiones al respecto. Durante el terremoto de 2010 la parte más significativa que tuvo daños considerables en la comuna fueron los edificios con valor patrimonial en el casco histórico, muchos de los cuales son considerados monumentos nacionales, así como redes de agua, luz y gas, así como el sistema de alcantarillado que data de la época colonial. Para este caso se determinaron qué edificios necesitaban ser demolidos o restaurados ya que algunas estructuras representaban un peligro para la población, en esta tarea se colaboró con bomberos, Defensa Civil y otros organismos.

Fotografías 7. Monumentos Históricos afectados por el Terremoto del 27 de febrero de 2010.

Edificios históricos después del 27F (2010)

Situación actual (2019)



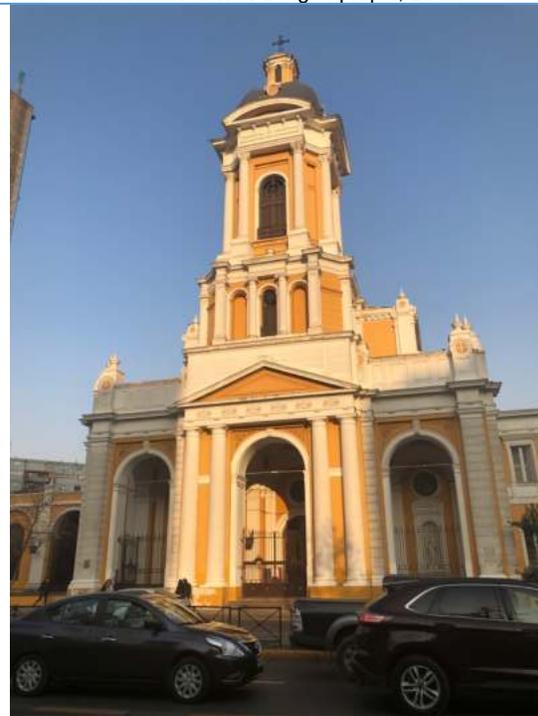
Frontis del Museo de Arte Contemporáneo (MAC) después del terremoto. **Fuente:** Varela, C., 2010.



Fachada restaurada del MAC a casi 10 años del terremoto de 2010. **Fuente:** Imagen propia, 2019.



La cúpula de la Iglesia de la Divina Providencia se derrumbó por lo que tuvo que ser restaurada en septiembre de 2012. **Fuente:** Caselli, D., 2010.



Vista actual de esta parroquia del siglo XIX, la fachada presenta restauraciones en el campanario y pintura nueva. **Fuente:** Imagen propia, 2019.

En entrevista con Pía Mora, coordinadora de Ciudad con Todos del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, se hizo énfasis en el papel de los actores y la poca coordinación entre éstos a la hora de atender la emergencia, pese a ello los subsidios para la reconstrucción operaron con normalidad en ciudades como Talca y Santiago. Por parte del Ministerio de Vivienda (MINVU) mencionó que se hicieron ferias de viviendas prefabricadas para que la gente viera las opciones junto al monto del subsidio entregado por el Estado.

Este tipo de subsidios para la reconstrucción que se ejercían desde el MINVU se tuvieron una serie de dificultades al ser asignados, no se contaba con un padrón claro de los beneficiarios. En una entrevista con el arquitecto Francisco Pino, exintegrante de la Coordinación de Reconstrucción del Ministerio del Interior, mencionó que no había políticas claras en evaluación de proyectos para la reconstrucción ni en la metodología para evaluarlos y aprobarlos, por esa razón se creó la Unidad de Coordinación de Reconstrucción e Información Territorial el cual tenía la tarea de centralizar todos los procesos de reconstrucción, el cual sumaría a otros proyectos que se suscitaron después por causa de otros fenómenos y desastres naturales.

Además, hay que tener en cuenta que para el Estado chileno el proceso de reconstrucción no sólo tiene que ver con la recuperación de la infraestructura, ya que cualquier desastre afecta la vida cotidiana de las personas que habitan en el territorio, por ello lo define como “un proceso que las familias damnificadas viven a diario en su camino por lograr condiciones de vida estables para ellas y para cada uno de sus integrantes” (Ministerio del Interior, 2018: 4). En el periodo inmediato o transitorio en el ciclo de la gestión del riesgo, se debe atender tanto las condiciones materiales como todos los procesos multidimensionales que atañen a la reconstrucción, destacando con ello las capacidades de respuesta social, poniendo a la comunidad como un agente activo.

Sin embargo, Walter Imilan, coordinador del Observatorio de la Reconstrucción en la Universidad de Chile, mencionó en entrevista que hasta antes del 2010 este

proceso no existía porque para entonces no había una institucionalidad clara ni una problematización más profunda en materia de gestión de riesgos de desastre, ni en la academia ni en las políticas públicas y que por la magnitud del evento del 27F la academia empezó a involucrarse en los procesos de estudio que tiene que ver con el desastre con la creación del CITRID y del CIGIDEN entre otros.

De igual forma, el investigador señaló que la política sigue siendo pobre y débil porque tiene que ver con la estructura institucional del propio país que es extremadamente centralizada con políticas públicas que fragmentan la vida social de las personas por ser demasiado sectoriales y poco integrales. Pese a ello se ha avanzado en los ámbitos de prevención y reacción y en estudios de riesgo considerados para el tema de la planificación urbana y la realización de los planes maestros. Pero en el ámbito de la participación ciudadana, apunta a que en su momento el Observatorio apoyó a las comunidades con talleres para el acceso a las políticas de vivienda con el fin también de fortalecer las capacidades de respuesta social frente a la emergencia y en los procesos de reconstrucción.

Para el caso concreto del 27F algunas comunidades y barrios se organizaron de tal forma que lograron hacer parte de este proceso de reconstrucción y de gestión del riesgo, tal fue el caso del Barrio Yungay en donde desde la Junta de Vecinos<sup>3</sup> comenzaron tareas inmediatas después del terremoto. José Osorio, presidente de esta junta de vecinos, mencionó en entrevista que en un primer momento como organización de “Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay” temían que el estatus que habían logrado ganar para su vecindario histórico, declarado como zona de valor patrimonial en 2009, se perdiera producto de la “depredación inmobiliaria” (sic) que podría haber aprovechado el desastre para hacerse de negocios inmobiliarios al patrocinio de las autoridades que buscaban en su momento demoler inmuebles.

---

<sup>3</sup> Organizaciones barriales con personalidad jurídica propia que fungen como un canal de comunicación entre vecinos y autoridades, muy similar a lo que en la Ciudad de México concebimos como Comisiones de Participación Comunitaria, antes llamados comités vecinales.

Fue justo en ese momento que esta organización desarrolló dos estrategias, una dirigida a los vecinos y otra a las autoridades y organismos técnicos. Los habitantes a las pocas horas ya se encontraban realizando un catastro fotográfico de los daños que se produjeron y convocando a una asamblea de vecinos para poder enfrentar la situación, producto de ello surgieron brigadas de defensa patrimonial que generaron un catastro técnico y social a través de más de mil voluntarios que llegaron a colaborar para las tareas específicas en los inmuebles dañados y con la gente que los habitaba; producto de esta movilización es que años después se pudo generar toda un marco normativo y una política pública a nivel nacional encaminada a la protección de los edificios y barrios patrimoniales.

En aquel momento, las capacidades sociales que surgieron como respuesta al desastre lograron incidir en el proceso de la reconstrucción, ya que también hubo acercamiento con las autoridades que se comprometieron a no demoler los edificios hasta que se emitiera un dictamen técnico más específico en colaboración con los vecinos.

A dos meses del terremoto, mencionó que se creó una escuela de talleres y oficios en donde se enseña a la comunidad sobre los cuidados de los inmuebles con valor patrimonial para posteriores eventos sísmicos, a través de medidas preventivas y de recuperación que bien podrían enmarcarse en un proceso de resiliencia comunitaria, ya que se ha generado una consciencia colectiva a nivel local logrando la apropiación de los instrumentos legales e institucionales para la obtención de subsidios en la reconstrucción, además de tareas que aún se sigue realizando en las asambleas vecinales y que, en conjunto con la Universidad de Chile, se han dado capacitaciones técnicas (características de la vivienda, ubicación de zonas seguras, implementación de señalética urbana, etc.) y de respuesta social para la defensa del barrio.

Es menester mencionar que en este tipo de casos las tareas se han enmarcado con una visión resiliente, pero no desde las agendas internacionales, sino desde las

bases y la organización comunitaria a través del desarrollo de las capacidades sociales de gestión del riesgo.

En esta misma sintonía, en entrevista con Enrique Aliste, director del Departamento de Geografía de la Universidad de Chile e investigador del CITRID, mencionó que los terremotos generan oportunidades de negocios para los desarrolladores y a su vez un proceso de expulsión de los habitantes originarios, por lo que si el concepto de resiliencia que tiene que ver con la manera en que se readapta una ciudad ante las condiciones de adversidad y se recupera a través de soluciones habitacionales como las que plantean los desarrolladores inmobiliarios, entonces, se cae en una trampa conceptual por todo lo que no se dice y que tiene que ver con la dinamización del mercado en ciertos procesos de reconstrucción.

En este sentido se destacan varios puntos que en particular atañen a la propia estrategia de resiliencia en Chile: *Santiago Humano y Resiliente*. El país austral tiene una organización política distinta a la de México ya que, a diferencia de éste, Chile no es un Estado federal, sino unitario, lo cual también influye en por qué esta estrategia toma en cuenta a toda una región y no sólo a la comuna de Santiago.

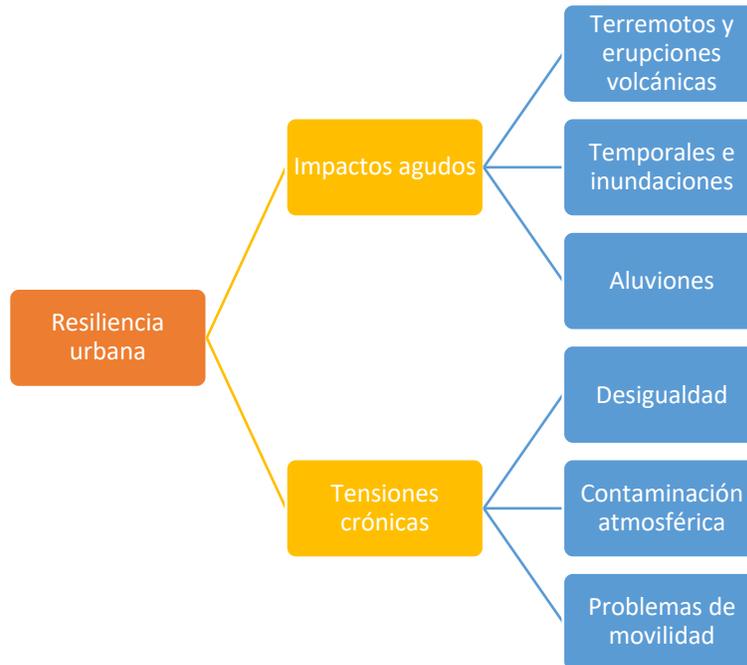
Pese a ello la Constitución chilena expresa que el gobierno y la administración del Estado dependerá del presidente de la República mismo que también designa a los intendentes encargados de los gobiernos regionales. Esta Carta Magna también destaca que el territorio deberá dividirse en regiones éstas a su vez en provincias y estas últimas en comunas las cuales tendrán un alcalde electo por elección popular. La labor del intendente es presidir el consejo regional, coordinar, supervisar y fiscalizar los servicios públicos. El consejo regional a su vez, también se encarga de aprobar los planes de desarrollo regionales y el proyecto de presupuesto sobre la base de lo propuesto por el intendente (Senado, s/f).

En el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago la estrategia de resiliencia se instala en 2014 cuando se selecciona a la capital chilena como una ciudad resiliente en el marco de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller como una

oportunidad de situar el tema en la región y a su vez se alinea con la Estrategia Regional de Desarrollo que justamente funge como una directriz que permite al gobierno regional definir metas, objetivos y prioridades para “lograr una región integrada e inclusiva; una región equitativa con oportunidades para todos; una región segura, limpia y sustentable; y una región innovadora y competitiva” (Peribonio, 2012: 7). Asimismo, dicha estrategia resulta ser un instrumento legal para la planificación y el desarrollo de la región metropolitana, de ahí la importancia que ambas estrategias estén vinculadas.

En cuanto a la forma de especificar la resiliencia, la directora de resiliencia de la Unidad de Ciudades Resilientes del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Cristina Huidobro, señaló que la Fundación Rockefeller posee dos definiciones al respecto, la primera tiene que ver con los shocks o impactos agudos y otros las tensiones crónicas, la diferencia radica en que los primeros no ocurren con mayor frecuencia y los otros son constantes y ponen a prueba la vida cotidiana de las ciudades.

**Figura 2. Definiciones de la resiliencia según la Fundación Rockefeller.**



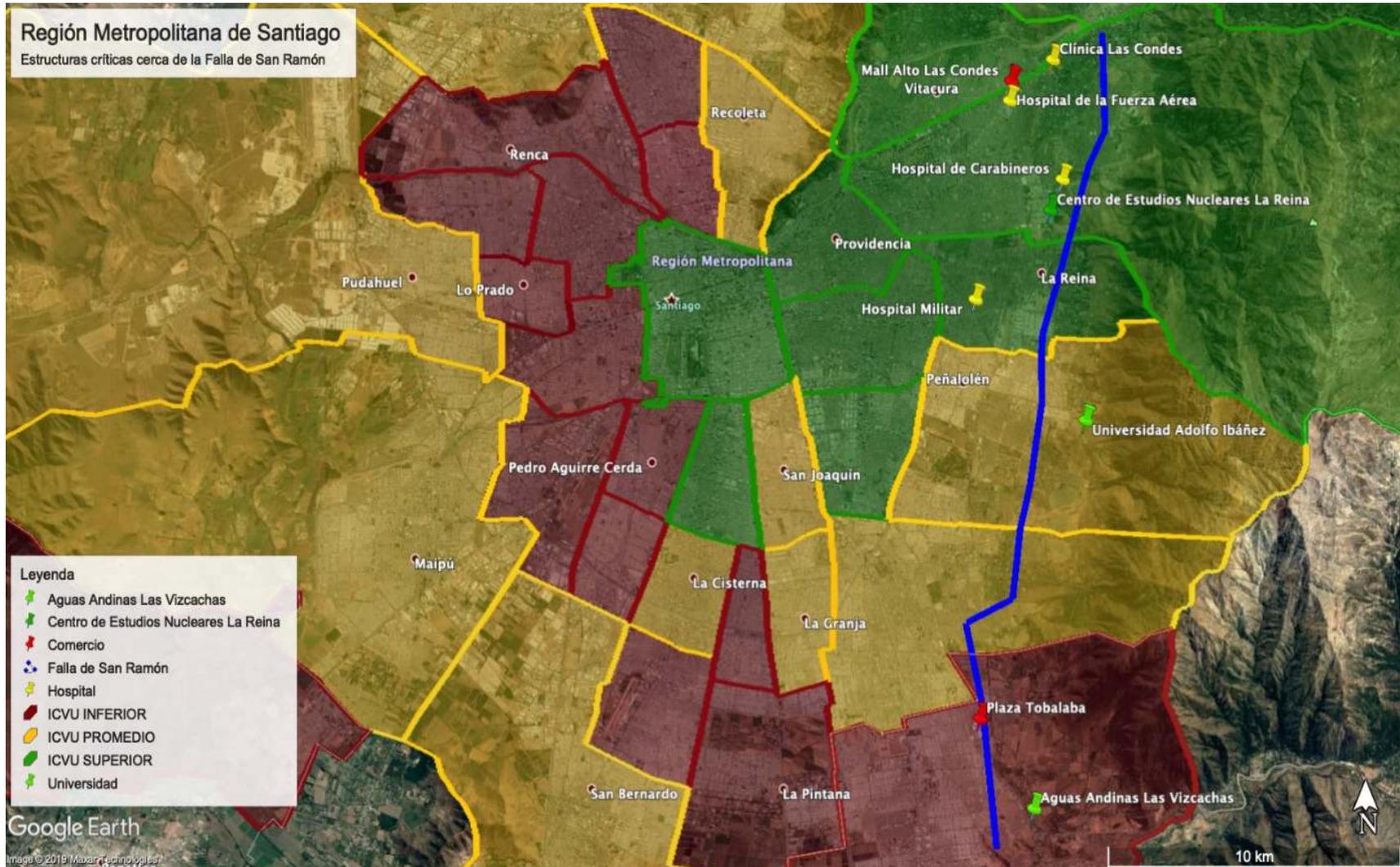
Fuente: Elaboración propia con información de Santiago Humano y Resiliente, s/f.

Pese a ello, uno de los temas claves en la estrategia de resiliencia de Santiago fue la gestión de riesgos de desastre que incluye no sólo a los terremotos, sino también otros tipos de desastres ya que la propia definición de resiliencia tiene que ver en cómo se aprende del pasado para poder planificar para el futuro (Huidobro, 2019).

Para el caso específico de la estrategia de resiliencia de la capital chilena la experiencia del terremoto del 2010 fue tomada en cuenta ya que están dentro de los fenómenos con mayor disrupción dentro de la ciudad lo que obliga a planificar tomando en cuenta este tipo de eventos. Pero además de otro potencial terremoto como el del 27F, hay sismos intraplaca que podrían representar un peligro, por ello la importancia de monitorear la Falla de San Ramón que atraviesa la zona precordillerana. Tan solo entre 1906 y 2010 ocurrieron siete terremotos de carácter destructivo en esta región del país andino lo que obliga a que el Estado invierta entre 1 y 2% del PIB anual, que, según estimaciones, tan solo el terremoto y el tsunami del 27F representaron 18% del PIB nacional, es decir, pérdidas por cerca de los \$30.000 millones de dólares (Santiago Humano y Resiliente, s/f.).

Hay que tomar en cuenta además la infraestructura crítica que rodea a la Falla de San Ramón al oriente de Santiago y que la Estrategia de Resiliencia apunta como sísmicamente activa lo que puede generar un evento telúrico de entre 6.6 y 7.5 grados (Santiago Humano y Resiliente, s/f.) teniendo consecuencias catastróficas para la región más poblada de Chile. Aunado a ello, expertos de la Universidad de Chile han hecho un llamado a revisar las construcciones críticas cerca de la falla y a detener los permisos de edificación (Ramírez, 2016). Entre las edificaciones críticas están hospitales, escuelas, un reactor nuclear y una planta de aguas, además de espacios comerciales donde se concentra un número importante de personas. Aunado al porcentaje de población vulnerable expuesta que, según el ICVU 2019, tres de las cinco comunas por donde pasa la falla están por debajo del índice superior de calidad de vida urbana, tal y como se expresa en el siguiente mapa:

Mapa 2. ICVU 2019 Santiago de Chile con infraestructura crítica por la Falla de San Ramón.



Fuente: Elaboración propia con información de N. Ramírez, 2016 y del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2019

Al respecto de lo que se mostro en el mapa, hay que destacar la necesidad de reducir el riesgo de desastre en los asentamientos humanos, así como su vulnerabilidad y su capacidad de respuesta frente a un potencial terremoto. Para tal efecto, el Gobierno de Chile cuenta con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones lo que le permite conocer el porcentaje de la población expuesta a una amenaza de desastre y así cumplir con los objetivos planteados internacionalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que “(...) en su Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, plantea que una ciudad está en una situación adecuada si tiene menos del 10% de los hogares en riesgo por construcción inadecuada o ubicación en área de riesgo, siendo la situación crítica cuando el porcentaje supera el 20%. Por su parte, la ONU plantea como meta para el 2030, en sus ODS, reducir significativamente el número de muertes y personas afectadas por los desastres” (CNDU/DESE, 2017: 184)

Tomando en cuenta lo anterior, es importante destacar que para el 2012 la mitad del territorio por donde pasa la falla no estaba urbanizado, sobre todo en la zona sur (Peñalolén, La Florida y Puente Alto) en donde el ICVU del 2019 aparece como promedio e inferior, por lo que expertos pedían una planificación urbana más estricta en la zona y que fuese incluida en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (Ramírez, 2016), procurando bajar la densidad poblacional en esta zona ya que representa un riesgo latente, sobre todo para los habitantes más vulnerables, aunque difícilmente se podría incluir ya que hay intereses tanto públicos como privados dentro de este instrumento de planificación, por lo que se piensa mudar a un nuevo Plan Regional de Ordenamiento Territorial cuya fecha de ejecución aún no es clara.

Asimismo, hay que destacar que en principio no se tenía certeza sobre el potencial peligro que representa la Falla San Ramón, puesto que la mayoría de los sismos en Chile ocurren con epicentro en la costa, mas no intraplaca, pero justamente estudios geológicos recientes determinaron que la falla está activa y no sólo eso, sino que la cordillera contiene más fallas que funcionan con tiempos geológicos, es decir, que

no se tiene claro cuándo podría ocurrir un terremoto en esas fallas por lo que, según Huidobro (2019), se evalúa la infraestructura crítica, sin contar con la cantidad considerable de viviendas que hay en la zona y se han generado e implementado protocolos para atender cualquier emergencia, teniendo una ciudad relativamente resiliente, ya que después del terremoto del 2010 la capital seguía funcionando.

Hay que destacar por último, que ambas oficinas de resiliencia (la de Santiago y la de Ciudad de México) en el marco de estas estrategias de resiliencia, cuentan con un Fondo Chile-México financiado por las agencias de cooperación internacional de los dos países (AMEXCID y AGCID) en el que se generó un proyecto cuyo objetivo era contribuir al desarrollo y mejoramiento de las capacidades de comunidades resilientes ante zonas de riesgo que en el caso de Santiago se hizo en la precordillera (Macul y de Ramón), mientras que en la Ciudad de México fue en el Cerro del Peñón en Iztapalapa (AGCID Chile, s/f), de verse el éxito de este proyecto, se buscaría implementarlo en otros sitios.

### **2.3 La estrategia de resiliencia urbana en la Ciudad de México y su influencia para la reconstrucción.**

Tomando en cuenta todo lo anterior, vemos que hay una estrecha relación entre las agendas internacionales de ciudades globales con la implementación de acciones y estrategias resilientes y sostenibles, reconociendo el riesgo como parte de las ciudades y poniendo énfasis en atender las características físicas donde se encuentran estas metrópolis.

Además de ello, ambas ciudades han velado por la parte de la inclusión como característica de una ciudad global, en el entendido de ampliar derechos sociales y atacar la discriminación y la exclusión, labor que, si bien no ha sido llevada a cabo al máximo, está presente en ambas agendas gubernamentales. Prueba de ello ha sido el Fondo de Cooperación Chile – México anteriormente mencionado y que forma parte del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado en 2006 por ambos

países. A través de dicho fondo se han llevado a cabo actividades como el Taller de Turismo Inclusivo que organizó el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (Gobierno Regional Metropolitano, s/f).

Como hemos revisado antes, el concepto de resiliencia ha venido a formar parte de las agendas de ciudades globales y sustentables como parte de las acciones que deben impulsar los gobiernos locales, a fin de tener ciudades cada vez más capaces de gestionar los riesgos socioambientales, sin embargo, también se ha criticado su accionar sobre todo hacia quiénes funciona y qué intereses realmente persigue.

Es en este contexto que la estrategia de 100 ciudades resilientes comienza a cobrar sentido, ya que, según esta iniciativa impulsada por la Fundación Rockefeller, provee los recursos necesarios para desarrollar una hoja de ruta encaminada hacia la resiliencia englobando cuatro ejes (Rockefeller Foundation, s/f):

- 1) La instalación de una oficina de resiliencia en cada ciudad donde se implemente una estrategia cuya labor estará encaminada a liderar los esfuerzos para tener una ciudad resiliente.
- 2) El apoyo de un grupo de expertos para el desarrollo de cada estrategia de resiliencia, en el entendido de que cada ciudad tiene sus propios riesgos.
- 3) Acceso a soluciones, proveedores de servicios y socios tanto privados, públicos y sociales que puedan ayudar al desarrollo e implementación de la Estrategia de Resiliencia.
- 4) Acceso a la red global como ciudad miembro en la cual puede aprender y compartir su experiencia con otras urbes.

Ahora bien, para el caso de la Ciudad de México la estrategia de resiliencia se crea antes del terremoto de 2017, por lo que en materia de impactos por riesgos geológicos los sismos son contemplados en el ámbito socioeconómico. En este documento se destaca que de 1980 a 2013 fueron 6.338 personas afectadas por

sismos generando un impacto económico de \$4.100 millones de dólares, que para entonces el mayor costo fue el que generó el terremoto de 1985 representando el 2.7% del PIB de ese año y más de 8 mil millones de dólares y entre 6 mil y 8 mil pérdidas humanas, además de miles de viviendas, edificaciones, escuelas y hospitales dañados dejando a 250 mil personas sin hogar, 900 mil viviendo bajo edificios dañados, 150 mil sin empleo y 30 mil heridos (Oficina de Resiliencia CDMX, 2016).

Otro de los ejes que contempla la Estrategia de Resiliencia de la capital mexicana respecto a los sismos es el daño que puedan ocasionar a la infraestructura hidráulica por lo que propone un mantenimiento constante a la red con el fin de evitar el corte prolongado de agua potable como sí ocurriría años más tarde después del terremoto del 19S que dejó a miles de capitalinos sin el vital líquido por varios días.

Ahora bien, la estrategia detalla algo que particularmente llama la atención y es que presentan los resultados de un análisis de riesgo sísmico para los mercados públicos de la ciudad en el que hablan de estos centros de comercio como equipamiento estratégico, aludiendo a que de presentarse un sismo como el de 1985, las pérdidas serían cinco veces mayores en estos sitios sugiriendo que sería más productivas las inversiones en resiliencia en estos edificios y georeferenciando a cuatro por su importancia estratégica: La Villa, Abelardo L. Rodríguez, Jamaica y Santa Úrsula Coapa.

Ahora bien, hay que puntualizar que ninguno de estos edificios sufrió daños durante los dos últimos sismos de gran magnitud en septiembre de 2017, siendo inmuebles como viviendas, escuelas, construcciones con valor patrimonial, oficinas e infraestructura urbana los que se derrumbaron o tuvieron daños estructurales (Noticieros Televisa, 2018) y donde perdieron la vida 369 personas. Por último, debemos destacar que el último terremoto en 2017 ha dejado enseñanzas en cuanto a la implementación de la resiliencia urbana en la Ciudad de México, que, a

diferencia de Chile, la estrategia no tomó en cuenta con claridad lo que acontecería después de un gran terremoto como el del 19S. La nueva Ley de Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente (2018) contempla acciones clave que pueden prevenir un desastre como el que sufrió la ciudad en 2017, tales como:

- La creación de Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una cada vez más Resiliente.
- Actualización de las normas técnicas con el fin de que sirvan como plataforma para la creación del Programa para la Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente.
- El reconocimiento de los derechos humanos de los damnificados del sismo con el fin de asegurarles, entre otras cosas, una vivienda digna, asequible, libre de discriminación, adecuada, y sobre todo destacando que será resiliente.

Más adelante se subrayará el proceso que se llevó a cabo para la generación de esta ley y toda la crítica que conllevó su diseño e implementación, por el momento es menester enfatizar en el valor humano que le otorga a la resiliencia a diferencia de la propia Estrategia en cuyo caso se gesta bajo un modelo de ciudad neoliberal que anteriormente aludí a detalle.

### **CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DESPUÉS DEL SISMO DEL 19S: TOMA DE DECISIONES, CRISIS DE INSTITUCIONALIDAD Y RESILIENCIA COMUNITARIA.**

*“Todos los jóvenes se vuelcan a la calle. Su capacidad de entrega es ilimitada, linda en lo heroico. Traen sus jeans, sus tenis, su celular. Se abrazan, abrazan a su ciudad”.*

(Poniatowska, 2017: 117).

#### **3.1 Introducción**

En este último capítulo se presenta un análisis del diseño de la política de reconstrucción tras el 19S, haciendo énfasis en los aspectos que conformaron este proceso y los actores involucrados en el mismo, de tal manera que se empiezan a concretar los elementos planteados en esta investigación respecto al impacto que ha tenido la resiliencia urbana en la reconstrucción y saber a su vez el papel de los actores y del por qué la política en principio tuvo dificultades para implementarse, teniendo en cuenta que se diseñó desde un contexto fundamentalmente neoliberal. Cabe destacar que posterior a este análisis junto con los elementos que se han recogido en capítulos anteriores respecto a la resiliencia y las experiencias previas se expondrá más adelante en las conclusiones las respuestas a las interrogantes planteadas y se sabrá si la hipótesis se cumplió y en qué medida se hizo.

Por último, se dará paso a generar una crítica y una respuesta alternativa y comunitaria del concepto de la resiliencia, que al final puede o no ser lo que tanto el lector como los tomadores de decisiones busquen para ir construyendo otro modelo de ciudad, que atienda realmente las necesidades de las mayorías y no únicamente se vele por los intereses económicos de los privados, sino que al final exista una amplia discusión que genere una visión crítica de cómo se construye la ciudad y saber de qué manera se está desarrollando el concepto de resiliencia comunitaria,

particularmente después de una tragedia como lo son los movimientos telúricos, que al final pueden o no generar una consciencia colectiva y una exigencia para cambiar el actual modelo de ciudad por uno de derechos.

### **3.2 La propuesta de la política reconstrucción de la Ciudad de México.**

Resulta indispensable entender las acciones que realizaron los tomadores de decisiones ante esta problemática específica ya que es clave para el ejercicio democrático en nuestra vida cotidiana, porque si la ciudadanía no se involucra en el cuestionamiento del por qué, para quién y cómo se efectúa una política de reconstrucción, no podríamos hablar de una verdadera democracia en la que todos los actores estamos inmersos.

Es por ello que la literatura va a ser clave para concebir de manera clara qué elementos necesitamos para poder dar cuenta de lo que se realiza desde el gobierno para resolver los problemas que aquejan a la población, además de abonar a la comprensión del accionar público y poder medir si los resultados han sido óptimos o no, incluso antes de diseñar una política pública se requiere de diversas herramientas técnicas y metodológicas que tengan como objetivo atender las demandas de la población ante problemáticas comunes o incluso de tipo atípicas y coyunturales.

Para darnos cuenta de ello, hay que tener presente una cuestión importante que es el proceder de los actores involucrados en la política pública ya que “el «juego» de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública.” (Subirats, 2008: 29).

Del mismo modo, hay que tomar en cuenta los obstáculos y oportunidades que poseen los involucrados ya que a veces resultará beneficioso o no la manera en

cómo se articulan los intereses de éstos en las instituciones de gobierno. Para el caso concreto de la política de reconstrucción, vale la pena destacar quiénes son los actores implicados en el diseño de la política y quiénes los que se verán beneficiados, así como los afectados por la misma. Por tal razón, analicé de manera concreta qué actores son partícipes en el diseño de la misma, y qué papel jugó el Gobierno de la Ciudad de México y la extinta Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ahora conocida como el Congreso de la Ciudad de México.

En un sentido estricto, parto de la premisa de que la política de reconstrucción en principio no fue justa ni equitativa y que no se suscribió al precepto constitucional del artículo 27 que dice que la propiedad privada debe procurar “el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. A partir de ello analizo a los actores ya que la injerencia que éstos define hacia dónde se direcciona esta política, así como la cercanía que tienen respecto a los tomadores de decisiones.

Asimismo, hay que destacar que esta medida es reciente y por lo tanto los elementos que irán saliendo de a poco resultan útiles para hacer el análisis del por qué y para quién de la política y en qué medida la resiliencia se ha incrustado en el diseño de ésta. Sin embargo, aún se deberá ver la parte de la evaluación de la política que, por ser reciente y controversial, para efectos de este análisis no será mencionada, pero sí da lugar para futuras investigaciones.

Respecto al análisis del diseño, resulta necesario mencionar la dimensión de la emergencia, para ello tomo en cuenta tres fases (Torres y Santander, 2013):

**Tabla 2. Diseño de la política de reconstrucción.**

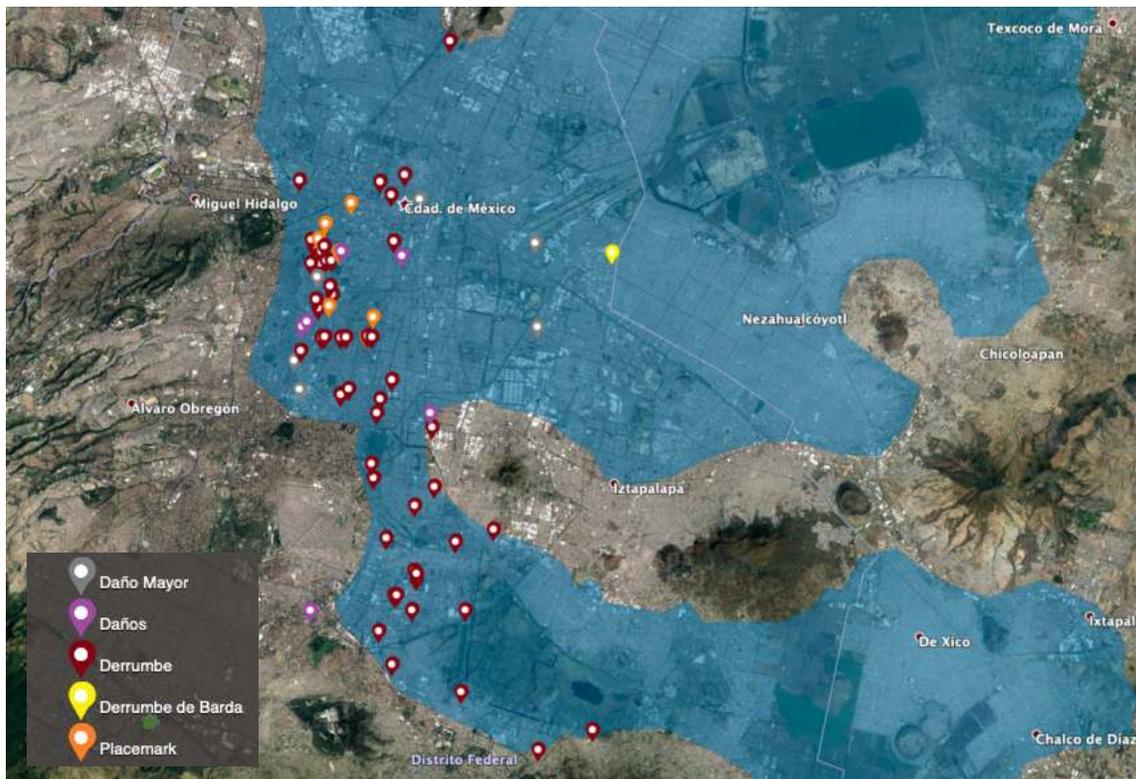
Estructuración del problema	Construcción de una opción de política	Análisis de la factibilidad
Terremoto de 7.1 grados con epicentro en Puebla:	Respuesta del Gobierno de la Ciudad de México:	Al principio varios damnificados se manifestaron por causa

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 369 personas fallecidas. (Puente, 2017).</li> <li>• 5,974 viviendas dañadas (SEDATU, s.f.).</li> <li>• 38 edificios colapsados (Cámara de Diputados, 2017)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Plataforma CDMX la cual es una herramienta web que registra inmuebles con daños estructurales.</li> <li>• Respuesta a emergencias sociales y económicas contemplando un paquete de apoyo inmediato a los damnificados del sismo.</li> <li>• Creación de la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX en una ciudad más resiliente</li> <li>• Ley de Reconstrucción</li> <li>• Creación del Plan Aprender del Sismo para ser más resilientes, de la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México.</li> </ul>	<p>de la insatisfactoria respuesta de las autoridades para ayudarlos, volviendo irrealizable la ejecución de la política de reconstrucción por problemas que señaló la CDHDF tales como (Servín, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8.5% perdió algún familiar o persona con quien compartía el inmueble y tuvo problemas para recuperar el cuerpo.</li> <li>• 56% mencionó no haber recibido información de alguna autoridad capitalina sobre la situación jurídica del bien reportado.</li> <li>• 23% tuvo dificultades para comprender las instrucciones del registro de la Plataforma CDMX</li> <li>• 54.9% de los damnificados no recibió información de alguna</li> </ul>
--	--	--

		<p>autoridad sobre la manera de acceder a los recursos económicos para la reconstrucción.</p>
--	--	---

Hay que destacar también la problemática que presenta la Ciudad de México, producto de la urbanización desmedida, la cual ha sido la concentración de población en áreas morfológicamente inestables, tales como las zonas donde se asentaban los antiguos lagos de Xaltocan, Texcoco, Xochimilco, Zumpango y Chalco. En dichas áreas que se muestran a continuación durante el terremoto ocurrido el 19 de septiembre de 2017, varias construcciones sufrieron daños y derrumbes, sin embargo, de haber tomado en cuenta el tipo de suelo y la normatividad existente se pudo haber evitado la desgracia que cobró 369 vidas (Puente, 2017).

**Mapa 3. Daños y derrumbes después del Sismo del 19S ubicados en la zona lacustre de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).**

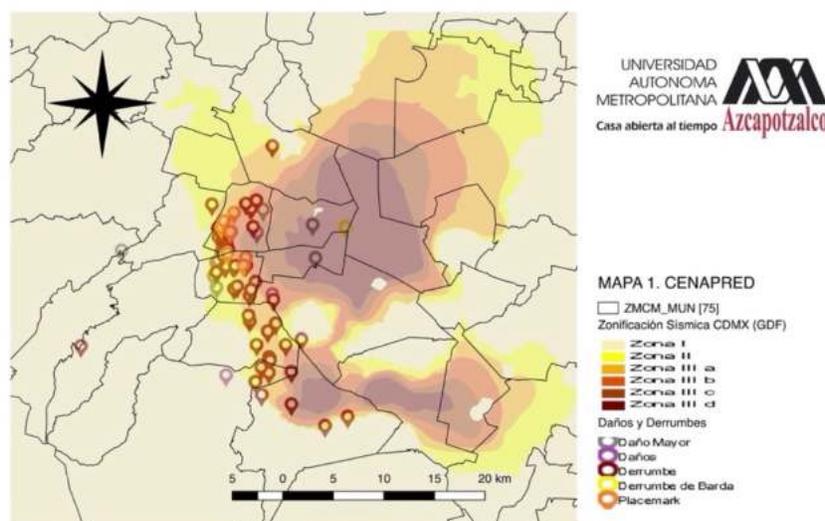


Fuente: Elaboración propia con información del CENAPRED y la SEREPSA

Los daños y afectaciones que se observan en la zona del antiguo lecho de los lagos dan cuenta que buena parte de los inmuebles dañados se encontraban en la ciudad central, es decir, en las alcaldías de Cuauhtémoc y Benito Juárez; sin embargo, también hubo derrumbes en Coyoacán, Tlalpan e Iztapalapa.

Es importante destacar que algunas de las colonias con afectaciones severas también fueron víctimas del *boom* inmobiliario de la ciudad que vale la pena mencionar debido a que la política de suspender ciertas normas restrictivas para los desarrolladores trajo consigo que esta zona fuera fértil para los inmobiliarios, mismos que como parte de los actores claves en la política de reconstrucción, son los que deseaban verse mayormente beneficiados con créditos para la vivienda que la política de reconstrucción buscó otorgar a los damnificados. En este otro mapa se plasma esta problemática en donde además se presenta la zonificación sísmica que tendría que ser estrictamente tomada en cuenta para la implementación de la política de reconstrucción y también por parte de la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México y el posterior plan “Aprender del Sismo para ser más resilientes” de la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México:

**Mapa 4. Zonificación sísmica e inmuebles dañados.**



Fuente: Elaboración propia con información de CENAPRED

Es indispensable que en el análisis de las políticas urbanas se observe quienes son los actores y se perciban sus intereses ya que esto definirá hacia dónde se direcciona la acción gubernamental. En el caso de la política de reconstrucción algunos de los actores tienen mayor injerencia que otros, por ello la controversia que se ha originado dada la respuesta gubernamental. Para este análisis destaco a tres tipos de agentes promotores, que si bien su participación en las decisiones es “deseable como principio democrático” (Arellano y Blanco, 2013: 43), también es cuestionable su influencia en las decisiones y en el diseño de la política.

Con base en el análisis de actores expuesto por Jaime Torres y Jairo Santander (2013) entre los actores o promotores de asuntos que encontramos en la coyuntura de la política clasifiqué los siguientes para conocer el papel que tuvieron durante la emergencia y la reconstrucción:

- 1) **Ajustadores:** En este caso los ajustadores serían los damnificados y afectados del sismo, ya que han buscado a través de la presión social la reclamación de sus derechos que se centra en una cosa en particular: tener las condiciones justas para recuperar su vivienda.
- 2) **Explotadores:** En este grupo identifiqué a los desarrolladores que buscaban obtener un beneficio económico al otorgarles créditos a los damnificados y afectados para una vivienda, supliendo la labor del gobierno de otorgar una casa sin generar un usufructo.
- 3) **Circunstanciales:** Tomando en cuenta que el sismo ocurrió previo a las elecciones federales y a las de la Ciudad de México, aquí tendríamos presentes a los políticos, candidatos y partidos que buscaron obtener alguna ganancia electoral al introducir dentro de su retórica de campaña el tema de la reconstrucción y de crítica hacia los adversarios por la manera en cómo se está llevando a cabo. En esta parte vale la pena destacar que el descontento de los afectados por la respuesta del gobierno de la ciudad fue hasta cierto

punto beneficiosa para los candidatos que obtuvieron la Jefatura de Gobierno, las alcaldías, y el control por el congreso local, así como para la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión.

De igual forma hay que destacar los mecanismos a través de los cuales se insertó esta coyuntura de emergencia y la manera en cómo encontró cabida en el año previo a la elección más importante para el país y la Ciudad de México. De tal suerte que para este análisis se recalca el hecho de que, a diferencia de lo establecido tanto en la normatividad como en los programas sectoriales, esta política se gestó en el marco de otra coyuntura que fueron las elecciones del 2018.

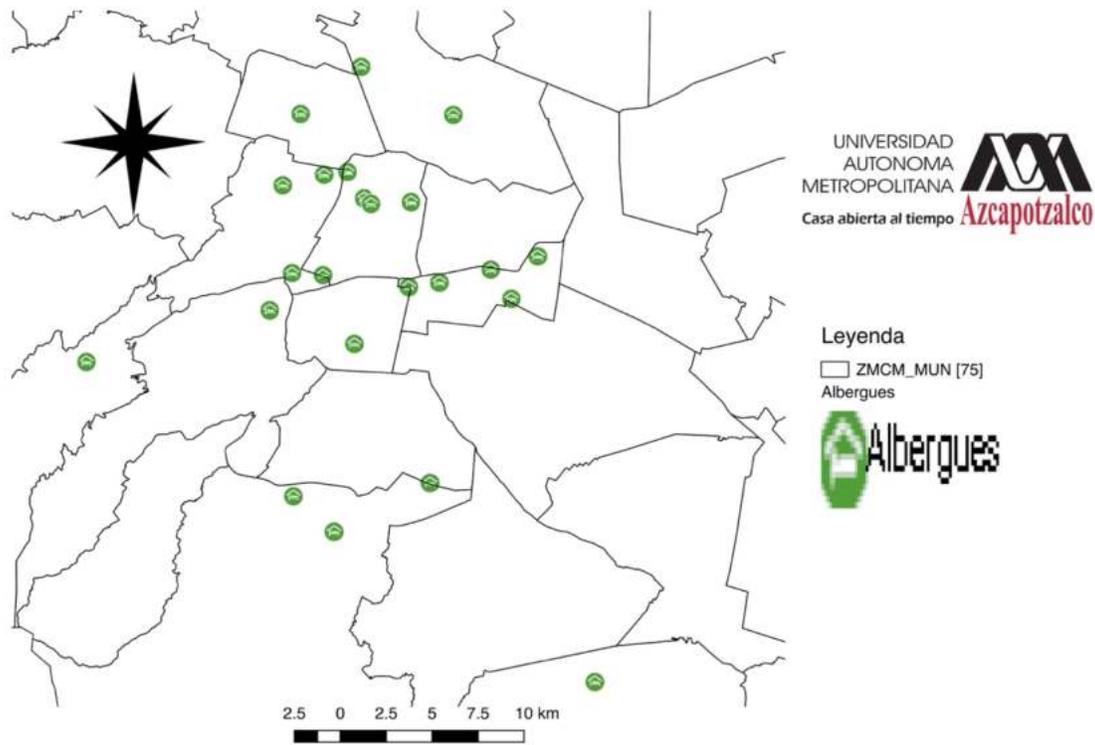
En lo que respecta al impacto de la resiliencia urbana, mirando desde un punto crítico hasta qué punto hubo una política real y hacia quiénes y dónde y para qué es que destaco las siguientes herramientas con las que se contó en ese momento:

- 1) La implementación de protección civil.
- 2) Redes de alerta temprana.
- 3) Reportes de actividad volcánica.
- 4) Seguimiento a las recomendaciones de la ONU
- 5) La creación de la Oficina de Resiliencia CDMX
- 6) La coordinación regional para la resiliencia nacional.
- 7) Resiliencia hídrica.
- 8) Herramientas que midan el riesgo de la población de la ciudad.

De todas estas herramientas ¿cuáles realmente se ocuparon para el caso del sismo del 19S? Este cuestionamiento salió a la luz después de que la magnitud del terremoto no sólo cobrara daños en viviendas y oficinas, además de la infraestructural vial, eléctrica e hidráulica urbana, sino por provocar que la atención en una primera instancia, al igual que en el sismo de 1985, corriera a cargo de la ciudadanía y no del gobierno.

Es decir, los recursos (Subirats, 2008) con los que contaron los actores afectados fueron las labores de rescate ciudadanas y las redes sociales, así como herramientas de las tecnologías de información para ubicar los inmuebles en riesgo de colapso y dimensionar el daño en el espacio urbano. Parte de dichos recursos que resalto son el consenso como un medio de confianza de la ciudadanía y de la opinión pública hacia estas herramientas; el apoyo político como un recurso de las mayorías para atender esta emergencia; el recurso humano al tener miles de personas detrás de los damnificados para ayudar en las labores de rescate y remoción de escombros; el recurso cognitivo al tener información gracias a las brigadas de profesionales que se ofrecieron a informar sobre el estado de los inmuebles y la organización al atender el llamado de ayudar en diferentes labores, ya sea en las zonas de desastre como en los albergues que fueron instalados para atender a los que perdieron su vivienda, mismos que se muestran a continuación:

**Mapa 5. Ubicación de los albergues instalados en la Ciudad de México.**



Fuente: Elaboración propia con información de CENAPRED

Ahora bien, ha habido un recurso que ha sido constante y otros que han ido surgiendo con el avanzar del tiempo: el recurso político y el recurso de la violencia, ambos combinados para hacer presión mediante la protesta y con ello obligaron al gobierno a modificar la política de reconstrucción. Igualmente hay dos cuestiones que no se lograron concretar en un primer momento para hacer funcional esta política y fueron las del presupuesto y la de la infraestructura que son parte medular en la problemática y la principal exigencia de los afectados y damnificados.

Basándonos en el análisis *top-down* y *bottom-up* (Torres y Santander, 2013) podemos distinguir que el diseño de la política de reconstrucción ha tenido elementos de ambos postulados, ya que si bien, el proyecto y el accionar de la política habían sido impuestos desde un contexto neoliberal y de forma autoritaria durante ese proceso, la presión de la opinión pública, de los partidos de oposición y de los propios damnificados empujó a su modificación y se puso en tela de juicio el diseño de la misma.

La política de reconstrucción consideró varias acciones, sin embargo, llama la atención que, desde la resiliencia, existían dos instancias encargadas en la implementación de acciones para hacer de la capital una ciudad resiliente (Estrategia de Resiliencia de la CDMX y la Oficina de resiliencia dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente) y en cuyo caso habría que preguntarse por qué lo que promueven es muy limitado (SEDEMA, s.f.)

Tomando en cuenta el proceso de la implementación, así como las consecuencias de la política de reconstrucción y poniendo énfasis en lo que realmente se ofreció y adoptó estaríamos partiendo desde un modelo crítico de la ejecución de la política pública, lo cual sería coincidente con lo postulado por David Easton (Van Meter y Van Horn, 1993) en cuanto a separar la política del desempeño. Del mismo modo, vale la pena destacar que previo a la implementación de esta política, se debió identificar realmente la meta: atender la emergencia y a los afectados por ésta, lo

cual no se hizo, por esa razón se tuvo que volver a la fase del diseño dentro del ciclo de las políticas públicas.

Los cambios en principio no fueron considerables y la situación fue crítica, la coyuntura electoral tampoco ayudó y mientras el debate se basó en lo que hicieron o no, los afectados siguieron en muchos casos habitando en campamentos y exigiendo ante otras instancias como la CDHDF que fueran atendidas sus demandas y respetados sus derechos humanos. La controversia había versado principalmente porque no se había construido un consenso en las metas o éste había sido bajo, permitiendo la obstrucción en la evolución de la implementación de la política y convirtiendo en ineficiente la respuesta gubernamental.

La política de reconstrucción ha estado inmersa en diversas críticas, principalmente desde los afectados que se han manifestado porque no se habían cumplido sus demandas de vivienda y que muchos siguieron en las calles mucho tiempo después del desastre o viviendo en otros sitios. Además, que las políticas existentes respecto a la gestión del riesgo y la estrategia de resiliencia no fueron efectivas para resolver la emergencia, aunque después sí se involucraron en el diseño para introducir el aprendizaje de este suceso en la Ley de Reconstrucción.

Además establecer un proceso de gobernanza (Torres y Santander, 2013) en la implementación de esta política es vital para mejorar el accionar de la misma, concretando acuerdos entre los actores involucrados en la problemática del sismo y estableciendo rutas de acción que beneficien a todos. La base normativa para esta cuestión es primordial, ya que eso dará certeza jurídica para cumplir los acuerdos y las acciones de la política de reconstrucción, por tal motivo ha sido necesario retomar la discusión ya que la emergencia no terminó con el terremoto.

La coyuntura electoral es otro tema que hay que tomar en cuenta, ya que, dentro de la discusión y propuestas de los candidatos, debió estar más presente la reconstrucción de la ciudad, porque el ciudadano al legitimar con su voto al

candidato, también se legitima su programa y propuesta de política de reconstrucción.

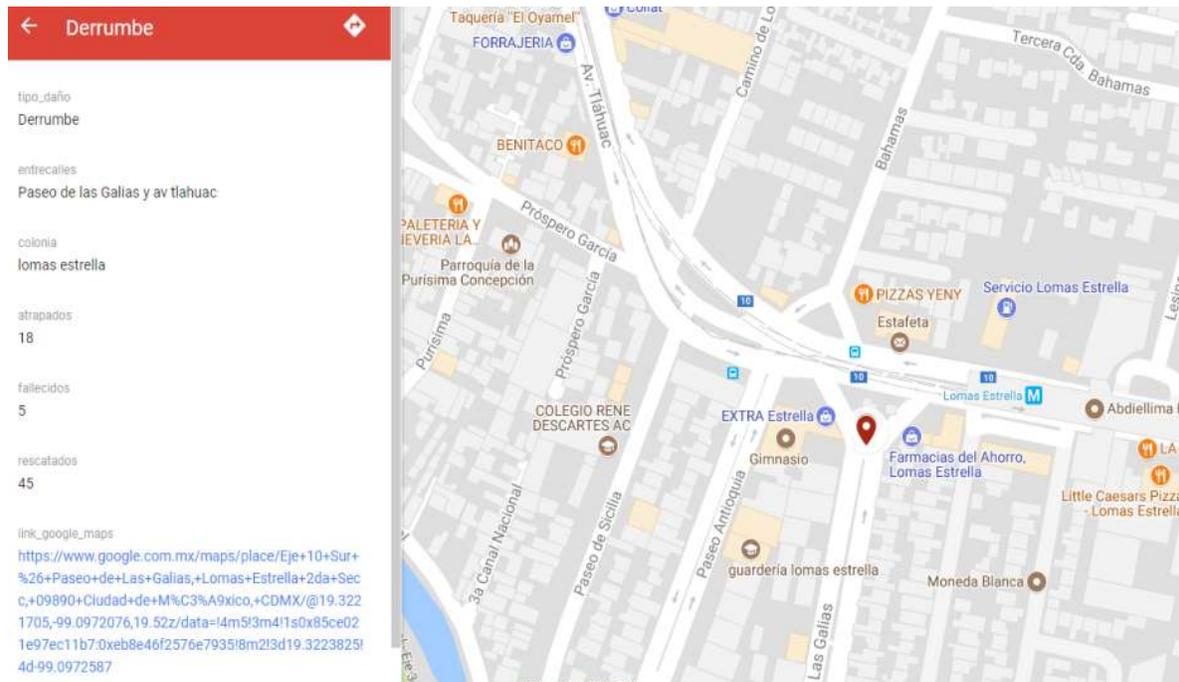
Con respecto a una de las autoridades que se logró entrevistar, seleccioné a las que en su momento estaban operando el tema de la atención a la emergencia, justo para indagar en el papel que estaban teniendo en ese momento, uno de ellos fue Andrés Arévalo (2017) enlace territorial de la entonces Delegación Iztapalapa, se pudo apreciar que la experiencia del sismo también marcó su vida, principalmente porque nunca se habían enfrentado un evento tan intenso y no estaban preparados para afrontarlo. Los primeros días del suceso estuvieron trabajando sin descanso para ayudar a los damnificados y atender las demandas ciudadanas, sin mencionar que a algunos los mandaron a ayudar para remover escombros a los lugares más afectados, así como para dialogar con vecinos afectados, a la recolección de víveres para repartirlos en las zonas afectadas.

Señaló que su responsabilidad como servidores públicos cambió de forma radical luego del 19S ya que de su desempeño en el trabajo dependía el futuro de las personas que perdieron su patrimonio o que recibieron afectaciones con sus viviendas. Aquí cabe destacar que la responsabilidad pasó de lo administrativo a lo social, lo cual implicó un involucramiento con la gente y en cierta forma en Lomas Estrella un empoderamiento ciudadano, ya que posterior al terremoto la organización corrió a cargo de los vecinos y las actividades como el comedor al aire libre y las actividades para las y los hijos de los damnificados se hicieron por parte de la comunidad con apoyo de la Delegación y no al revés.

Además el funcionario mencionó que entre las principales actividades que realizaron en Lomas Estrella, fue ayudar a remover los escombros y a rescatar personas y cuerpos de las viviendas colapsadas, por lo que trabajaron de la mano de los vecinos. Y como lo mencioné anteriormente, en su momento acudieron a las juntas vecinales para dialogar sobre los avances que había y de cuáles eran las

noticias al respecto, así como para asesorarlos para que tramitaran algún tipo de apoyo con el entonces gobierno delegacional y el de la Ciudad de México.

**Mapa 6. Derrumbe en marcador rojo en Lomas Estrella, Iztapalapa, CDMX tras el sismo del 19S.**



Fuente: #Verificado19S, 2017

Con respecto a los pasos necesarios para la reconstrucción de las viviendas afectadas, el funcionario de la Delegación mencionó que, en primer lugar, se requería de una evaluación de los daños en las estructuras, lo cual lo realizaron con los ingenieros que trabajaban para la demarcación y para el gobierno central, con el objetivo de determinar cuáles edificios debían demolerse y cuáles no. Posteriormente, se requirió determinar una fecha exacta para llevar a cabo la demolición de los edificios dañados. Después, siguió la demolición y la remoción de escombros, para dejar el terreno limpio y listo para construir otro edificio.

En cuanto a la reconstrucción se requirió del financiamiento del gobierno capitalino y también de un acuerdo con los vecinos para determinar las características que debían tener las nuevas estructuras, es decir, el número de pisos del edificio, el tamaño en cuanto a metros cuadrados, etcétera. El entrevistado dijo que

anteriormente ya había diversos problemas en la colonia, principalmente en materia de seguridad y de falta de acceso a servicios públicos eficientes en algunas zonas.

**Fotografías 8. Inmuebles afectados por el terremoto.**



La coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México para implementar los apoyos era primordial y para conocer más al respecto el papel de los actores sociales, se realizó un grupo focal con algunas vecinas damnificadas, Rosalba “N” y Hortensia “N” (2017), mencionaron sobre los subsidios que otorgaba el gobierno, diciendo que recibieron apoyo en cuanto a los víveres y alimentos que utilizaban dentro de los campamentos, así como seguridad que brindaba la entonces Delegación en la colonia.

Algunos vecinos recibieron el programa de apoyo para renta que proporcionaba el Gobierno de la Ciudad de México, y en el caso de los vecinos cuya vivienda se encontraba en incertidumbre, se tramitaron los estudios estructurales, mismos que financió el gobierno capitalino para determinar la condición de los edificios, si eran habitables o no, para proseguir con las reparaciones pertinentes o en dado caso, en la demolición del inmueble. Asimismo, señalaron en su momento inconformidad con la propuesta de Ley de Reconstrucción, ya que afirmaban que no se les tomó en cuenta en su elaboración, y sugirieron que dicha ley tendría graves deficiencias si no consideraba el punto de vista de los afectados.

Por esa razón, es necesario insistir en el tema de la gobernanza y de la coordinación entre los actores como una labor primordial para el rediseño de la política, con ello se permite la funcionalidad de la misma a la hora de la implementación, ya que una correcta comunicación entre dichos actores, así como la definición de instrumentos y objetivos concretos, definirá el éxito de esta política, tomando en cuenta sobre todo la participación de la ciudadanía al dar respuestas comunitarias.

### **3.3 Construcción de resiliencia comunitaria como capacidad de respuesta social en la reconstrucción.**

Es importante que la ciudadanía se empodere y participe de manera activa, por ello, al invertir en generar ciudades resilientes en principio tendrían que crearse múltiples beneficios sociales y humanos que formarían consciencia entre los ciudadanos para hacer de la información un instrumento de supervivencia ante los hechos desastrosos que puedan generar distintos fenómenos naturales, tales como sismos, inundaciones, huracanes, nevadas, etc. Para la ONU, generar resiliencia y orientar a los alcaldes alrededor del mundo para lograrlo puede brindar un aumento en el nivel de participación ciudadana, mismo que se verá reflejado en las acciones coordinadas con los gobiernos locales en las tareas de evaluación de las distintas zonas propensas a los desastres naturales.

Si analizamos las características de la resiliencia que se enuncian desde Naciones Unidas, podemos constatar que su construcción no es fruto exclusivo de los tomadores de decisiones, sino que es un conjunto de labores que encamina a los ciudadanos a participar de manera activa, con el fin de mitigar los efectos de los desastres naturales, antes, durante y después de presentarse. En la publicación de la ONU titulada: *Cómo desarrollar ciudades más resilientes Un Manual para líderes de los gobiernos locales* (2012), se destaca dicha participación, haciendo énfasis en el papel que juegan en conjunto habitantes y gobierno, por tal razón, resultará necesario colaborar entre sí.

Es justamente la clave de una exitosa ciudad resiliente, que la gestión urbana contemple las prioridades de las comunidades a través de potencializar la participación de las mismas de manera directa con el fin de aplicar medidas eficaces que puedan hacer frente a las consecuencias de los fenómenos naturales y con ello reducir sus riesgos. Según el manual de la ONU, generar consciencia a los ciudadanos de su vulnerabilidad ante los desastres naturales permitirá que éstos supervisen e informen sobre la infraestructura en las zonas e inmuebles que representen un riesgo, antes, durante y después de presentarse un fenómeno natural ya que la preparación temprana y la organización ciudadana coordinada con el gobierno darán siempre respuestas eficaces ante una emergencia.

Para el caso de México, la Cruz Roja Mexicana estima que 8 de cada 10 mexicanos se encuentran en condición de vulnerabilidad (IFCR, 2016) debido al impacto de fenómenos tanto ambientales como antropogénicos por lo que recomienda, a través de su Estrategia Nacional de Resiliencia Comunitaria, fortalecer las capacidades de la población para prevenir, reducir y enfrentar las situaciones de riesgo, gestionando servicios, recursos e infraestructura con apoyo del Estado.

Esta estrategia busca no sólo que exista una cooperación entre los habitantes de una zona de riesgo, sino también generar cohesión social y una cultura solidara y

consciente, sin embargo, la crítica versa en que sigue siendo dictada desde fuera, es decir, por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFCR), que se definen como la red humanitaria de voluntarios más grande del mundo, cuya hoja de ruta hacia el 2020 tiene como antecedente el Foro Mundial sobre Resiliencia Comunitaria de 2014 y la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015.

Haciendo un análisis de esta guía que presenta la FICR, podemos mencionar que tal y como se analizó en el apartado anterior, obedece a la crítica de la autogestión en donde el Estado pasa a segundo término (o simplemente deja de existir), entendiendo a la resiliencia comunitaria como la “capacidad de las comunidades (y sus miembros) expuestos a desastres, crisis y otras vulnerabilidades subyacentes de anticipar, prepararse, reducir el impacto y hacerle frente y recuperarse de los efectos de las amenazas y tensiones sin comprometer sus panoramas a largo plazo” (IFRC, 2017: 11) además de resaltar el hecho de que una comunidad resiliente es aquella que puede satisfacer sus necesidades básicas.

De nueva cuenta se enfatiza en que el riesgo es inminente y se debe entonces reducir su impacto, para el caso del cambio climático no se analiza su dimensión económica ni política, sino que se da por hecho que es irreversible y sus efectos por tanto deben ser aminorados con una serie de estrategias comunitarias.

Si bien es importante destacar el papel de la sociedad en la reducción de riesgos que permitan que los barrios más vulnerables se recuperen más rápido después de un desastre, es también menester mencionar que las estrategias dictadas por las ONG's con una agenda global siguen sin tener el componente crítico de qué es lo que provoca el desastre natural o antropogénico y si el propio modo de producción capitalista se plantea realmente reducir los estragos que provocan dichos desastres o atacar la causa misma.

Es así que por mucho que una comunidad en un barrio de cualquier ciudad del mundo sea resiliente y autogestiva y produzca, por ejemplo, sus propios alimentos a través de un huerto urbano, un aumento de 2 o 4 grados Celsius sería suficiente y determinante para la supervivencia de cultivos y agrosistemas para la producción de alimentos (Riechmann, 2015), por más loable que parezcan estos modelos comunitarios de cooperativismo y autogestión resultan insuficientes ante el origen de las amenazas, por lo que el papel del Estado y la conquista del poder debe ser algo prioritario para dismantelar las estructuras económicas dominantes que desde este enfoque, siguen reproduciendo el discurso de que hay que administrar lo inevitable y rescatar y recuperar lo más que se pueda con estrategias de resiliencia urbana y comunitaria dictadas desde afuera y con financiamiento privado.

En cuanto a los desastres provocados por los movimientos telúricos hay que mencionar que son ajenos al cambio climático puesto que obedecen a otro origen que no se pueden controlar y del que el propio planeta ha tenido a lo largo de su historia, sin embargo hay que mencionar que sí forman parte de la agenda global de la resiliencia urbana y comunitaria, pero cuyo riesgo de desastre no se explica desde el cambio climático, sino desde la contribución de la corrupción inmobiliaria en el que "(...) las constructoras que incumplen reglamentos de construcción, presentan documentación falsa o lucran al edificar con materiales menos costosos pero inadecuados, continúan actuando impunemente" (Lizárraga, 2018), todo ello para el beneficio del mercado inmobiliaria que el propio capitalismo financiero demanda.

Hay que mencionar que, respecto a los sismos, la resiliencia comunitaria cumple un papel distinto al que generalmente se dicta desde afuera, y es que en el caso de México la sociedad civil ha sido la primera que sale a las calles a recuperar y reconstruir el entorno urbano sin que haya una estrategia clara de resiliencia comunitaria para este tipo de emergencias.

Para cumplir el objetivo de conocer de qué manera se desarrollaron capacidades sociales para recuperarse de un evento disruptivo, cuando fui a una de las zonas afectadas en la colonia Lomas Estrella en Iztapalapa, los vecinos mencionaron en entrevistas y grupos focales que antes del sismo no tenían hábitos cotidianos de reunión, incluso ni siquiera para llevar a cabo juntas vecinales, mucho menos para ejercer actividades de convivencia recreativa. Posterior al terremoto, se instalaron casas de campaña en un camellón para cuidar sus pertenencias, tales como muebles, electrodomésticos y artículos personales que se quedaron dentro de los edificios con peligro de colapso. La calle Paseo de las Galias fue entonces utilizada como espacio de reunión y convivencia para la atención de su problemática.

**Fotografía 9. Ruth, una de las damnificadas de Paseo de las Galias 47 en un campamento.**



**Fuente:** Imagen tomada del portal de noticias La Vanguardia, 2017

Asimismo, se puede apreciar cómo la característica de vida aislada se rompió sólo en el momento en el que los estragos del terremoto arrancaron del espacio a los

habitantes y los colocaron en el espacio público, arena en donde se organizaban las actividades relacionadas al resguardo de las pocas pertenencias que les quedaron y para emitir desde ahí la lucha por una mejora de su situación que los puso en un importante grado de vulnerabilidad a raíz del terremoto.

**Fotografía 10. Campamentos de damnificados sobre Paseo de las Galias, Lomas Estrella.**



**Fuente:** Imagen propia, 2017

Como resultado del impacto que generó el sismo del pasado 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, surgieron diversas modificaciones relacionadas con la forma en que sus habitantes (principalmente aquellos sectores sociales que perdieron su patrimonio, o padecieron algún tipo de daño resultado del sismo) llevaban a cabo su vida cotidiana, así como en la forma en que los gobiernos locales tomaron decisiones y organizaban el espacio urbano. Las consecuencias de este suceso generaron un cambio en la vida cotidiana de sus habitantes, a la par que desataron una serie de disputas entre los vecinos damnificados y las autoridades locales, quienes al momento del desastre no pudieron ofrecer resultados concretos en materia de vivienda para los damnificados.

Fotografía 11. Cartel que pusieron los vecinos para solicitar insumos para una cocina comunitaria instalada en el campamento de la calle Antioquia, paralela a Paseo de las Galias.



Fuente: Imagen propia, 2017

Algunas de las diferencias impidieron que se dieran avances concretos en cuanto a la problemática de los damnificados, los cuales consistían en una falta de coordinación entre el gobierno local y el federal, así como el oportunismo y el clientelismo de algunos partidos políticos que buscaron beneficiarse con esta situación. Al preguntarles a las damnificadas (2017) en Iztapalapa sobre su impacto en la vida cotidiana, comentaron que después del sismo la vida termina por ser diferente, ya que surgen nuevos problemas que van cambiando conforme avanza el tiempo, tales como la disputa entre partidos políticos y la manipulación de los vecinos para fines electorales, así como los problemas ligados con la respuesta por parte del gobierno, entre otras cosas.

Asimismo, se detectó que el sismo generó cierta ruptura con la dinámica de lo que Edward Soja (2008) llama “archipiélago carcelario”, debido a que varios vecinos terminaron acampando afuera de sus viviendas, interactuando y ayudándose entre ellos, a la par que algunos otros pobladores de otras calles y colonias decidieron ayudarlos con algunos víveres. Es así que el sismo trajo consigo ciertos cambios en la forma en la que estaba estructurado el espacio urbano hasta el momento, rompiendo así con la auto-segregación espacial.

Hay que destacar que las estrategias institucionales siguen en un nivel de tecnificación que la población común que habita en las ciudades no descifraría con facilidad (como el análisis de los mapas de riesgo), por ello la tarea debe ser conjunta (gobierno y sociedad), pero también sabemos que en eventos naturales coyunturales la ciudadanía ya ha rebasado las herramientas ofrecidas por el gobierno, como lo ocurrido recientemente con el sismo del 19 de septiembre de 2017 y la plataforma digital #Verificado19S construida por ONG’s, misma que dio testimonio de los inmuebles que sufrieron algún tipo de afectación en la Ciudad de México, entre ellos, los colapsos y daños estructurales.

Sabemos que la construcción de la resiliencia no es una labor exclusiva del gobierno, por ello es necesario resaltar que pese a que, ha habido una serie de políticas gubernamentales en México encaminadas a construir ciudades resilientes, ha surgido también a la par la resiliencia comunitaria sin que existiera una estrategia previa y que pese a ello ha funcionado a la hora de afrontar un desastre natural o antropogénico.

Por último, es necesario destacar lo estipulado por la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México en cuanto a la resiliencia comunitaria que posterior al terremoto exploró como una ruta para generar una ciudad más resiliente frente a un sismo. A través de un reporte de avances también conocido como el plan “Aprender del Sismo para ser más resilientes” (2018) se destaca cómo generar resiliencia sísmica a través de la construcción de resiliencia comunitaria.

Según este documento, es necesario trabajar a través del proyecto “Barrios Resilientes” en donde se busca una participación activa de parte de la ciudadanía para generar resiliencia comunitaria con el desarrollo de capacidades adaptativas para potenciar el aprendizaje social y se mejore el actuar frente a los riesgos de desastre. Se buscaron para ello cinco comunidades piloto en Cuauhtémoc, Álvaro Obregón e Iztapalapa a nivel barrial, con el fin de empoderar a la ciudadanía con el fin de poder colaborar con el gobierno y con otras instancias de orden privado, un ejercicio muy similar al que implementaron los mismos vecinos en el Barrio Yungay en Santiago de Chile posterior al 27F y que detallé anteriormente.

Igualmente se buscó crear espacios públicos resilientes ya que consideran que fueron las áreas que la ciudadanía tomó posterior al 19S por lo que había que fortalecer las capacidades de respuesta sociales mediante una red de espacios seguros y resilientes en Benito Juárez y Xochimilco, involucrando a instancias de gobierno y a la academia.

En cuanto a la cooperación internacional se habla de generar protocolos y estrategias para fomentar la participación ciudadana a través del intercambio de aprendizajes, conocimientos y experiencias que contribuyan de igual forma a fortalecer las capacidades de respuesta tanto a nivel institucional como a nivel social en materia de resiliencia sísmica, con miras a la formación y capacitación a nivel comunitario fortaleciendo el tejido social y las capacidades de zonas vulnerables ya que aluden a que existe una organización deficiente frente a los desastres por sismos, por lo que urge empoderar a las comunidades. Para ello se busca traer una experiencia exitosa que se implementó en la ciudad de San Francisco, California.

En cuanto a la experiencia chilena, se buscó igualmente colaborar con el gobierno del país austral en materia de resiliencia sobre todo en zonas de laderas similares al área de la precordillera de Santiago, que como ya vimos anteriormente, se encuentra amenazada por la falla de San Ramón. En este caso se buscó que las

comunidades que habitan en estas áreas de la ciudad busquen mitigar los riesgos de desastre, mejorando sus condiciones de vida.

Por último, para el caso de la autoreconstrucción, igualmente se pretendió mejorar las capacidades a nivel comunitario en la periferia de la ciudad, específicamente en Tláhuac e Iztapalapa, siendo conscientes que la autoconstrucción es un fenómeno recurrente en estas zonas de la capital mexicana. Si comparamos el caso chileno con el mexicano tendríamos que hablar necesariamente de la habitabilidad transitoria que es definida como “(...) el tratamiento del problema del habitar de los damnificados en la temporalidad, que va entre la ocurrencia del desastre y la obtención de una solución habitacional definitiva o duradera” (ONEMI, 2018:10), este proceso no es abordado en el plan que presenta la Agencia de Resiliencia y debería ser tomado en cuenta como un eje importante vinculado a qué debe hacer la comunidad durante el desastre y cómo recuperarse de forma ordenada, más allá de sólo hacer énfasis en la prevención.

## REFLEXIONES FINALES

*“Igual que en 1985, las muchachas y muchachos de esta ciudad han vuelto a salir a las calles, en un despliegue poderoso que escucha el llamado de auxilio de la tribu, con la sangre a punto de bullir, para rescatar de entre los escombros a sus pares, a otros ciudadanos como ellos”.*

(Taibo, 2017: 80).

El concepto de resiliencia urbana se ha introducido en las agendas internacionales y locales como una cuestión de suma importancia para aminorar los efectos que provocan los fenómenos naturales y antropogénicos en el espacio urbano. La influencia de éste en ciertos procesos urbanos y metropolitanos ha sido apenas visible y su alcance muy somero. El contexto en el que se da este proceso se explica desde la mercantilización de la ciudad a partir de la introducción del neoliberalismo promovido desde el Estado, por lo que, desde este enfoque ideológico del libre mercado, se va a explicar el alcance de la resiliencia y hacia quién va dirigida.

La coyuntura del Terremoto del 19S vino a poner a prueba el concepto y sus limitaciones en la Ciudad de México, ya que la Estrategia de Resiliencia de la capital mexicana se realizó años antes con un enfoque de prevención y recuperación de ciertas áreas y sectores de la ciudad como por ejemplo los mercados de las colonias. El resultado después del sismo es que las recomendaciones hechas por la Estrategia en realidad fueron demasiado limitadas y sólo hasta después del desastre es que se plantearon incluir el concepto de resiliencia sísmica y resiliencia comunitaria.

Para el desarrollo de esta investigación fue necesario realizar una exploración sobre el concepto de *resiliencia urbana* analizando su origen, quiénes lo promueven y qué alcance ha tenido para el diseño de la política de reconstrucción, mismo que pudiera dar una respuesta en específico para la recuperación de la ciudad tras el 19S.

Igualmente se referenciaron dos casos en específico que pudieran dar cuenta de lo que, por un lado, se hizo en 1985 para la recuperación de la ciudad y cómo esta experiencia sirvió como antecedente para la creación de la estrategia de resiliencia; y, por otro lado, se expuso el caso chileno de 2010, que al igual que el de 1985 en México, éste tuvo influencia directa para el diseño de la estrategia de resiliencia en Santiago de Chile. Vale la pena aclarar que con ello se están dando elementos iniciales que puedan abrir un análisis comparado en investigaciones posteriores, pero que por las limitaciones del tiempo para poder realizar esta investigación no se pudo concretar.

Asimismo, se revisó el diseño de la política urbana en torno a la reconstrucción de la ciudad, con el fin de cumplir el objetivo general que busca saber el papel de los actores en relación a los aspectos institucionales de la resiliencia urbana y cómo este concepto se presentó en el diseño de la política de reconstrucción enmarcado en desde el modelo de ciudad neoliberal y destacando algunas de las dimensiones como las herramientas técnicas y las capacidades de respuesta institucional y social y en el que encontramos otro concepto relacionado: la resiliencia comunitaria.

En esta última sección presento a los lectores las reflexiones del trabajo de investigación con nuevas interrogantes que podrían dar pie a seguir una nueva ruta para futuras investigaciones que abonen al en torno al concepto de resiliencia urbana. Todo ello tomando en cuenta a tres factores determinantes: el contexto neoliberal, el papel de los actores y las referencias a los casos de México (1985) y Chile (2010).

Dentro del análisis que hice de la resiliencia urbana me enfoqué en algunas dimensiones para poder llegar a estas conclusiones, delimitando algunas de sus características donde tienen cabida la reconstrucción y la resiliencia urbana y sísmica. En éstas se analizaron las capacidades de respuesta social e institucional, así como las herramientas técnicas. Partiendo de este orden entonces podemos contestar las preguntas de investigación y afirmar o negar las hipótesis.

En torno a la relación de estos dos procesos, uno lo identifiqué como constante (resiliencia urbana) y el otro como coyuntural (política de reconstrucción tras el 19S), tenemos presente que según los resultados analizados y tomando las preguntas de investigación y la hipótesis planteada, **la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México no tomó en cuenta la recuperación de la población afectada después del sismo**, esto se explica por el factor contextual del modelo neoliberal, ya que dicho modelo, influenció en el diseño de la estrategia, más allá de tomar en cuenta la experiencia previa del terremoto de 1985, en donde gobierno y sociedad civil tomaron medidas para reconstruir la ciudad.

Aquí podemos cuestionamos el por qué de la resiliencia y para quién. Y nos hemos topado con que **el concepto sirve más para la recuperación de la ciudad desde su dinamismo económico**, por lo que no se plantea toda la infraestructura crítica como hospitales, viviendas, escuelas, etc., sino que sólo procurar salvaguardar, en el caso explícito de un terremoto, los mercados de las colonias, mismos que son mencionados en la propia estrategia de resiliencia de la capital mexicana, dada su supuesta importancia como núcleos económicos barriales en la ciudad.

La cantidad de vidas humanas que se perdieron en el terremoto del 19S, aunado a los miles de damnificados por las viviendas que se colapsaron o quedaron con afectaciones estructurales, lo que las convirtieron en inhabitables, debieron haber estado contempladas en la Estrategia que pudiera justamente medir el nivel de resiliencia de la ciudad, tomando en cuenta la vulnerabilidad no solamente por la

ubicación en un suelo morfodinámicamente inestable por su naturaleza lacustre, sino también por el grado de vulnerabilidad social con el que muchas personas se enfrentaron al perder su patrimonio.

De nueva cuenta, al igual que ocurrió con el Terremoto de 1985, **las personas generaron capacidades de respuesta social que les permitieron en un primer momento enfrentar la emergencia, surgiendo con ello herramientas técnicas que se construyeron con información colectiva** como la plataforma #Verificado19S que dio cuenta de los inmuebles dañados y colapsados en la ciudad y que se presentó con mayor rapidez que las plataformas institucionales y técnicas existentes como los mapas de riesgo, por poner un ejemplo.

Todo ello se tomó en cuenta un año después con el documento que presentó la Agencia de Resiliencia en donde evaluó la coyuntura sísmica y entonces es que se habló de “resiliencia sísmica” y “resiliencia comunitaria” como parte del discurso institucional del gobierno de la Ciudad. Estos conceptos son valiosos para entender la reposición de la ciudad por causas geológicas y que por la naturaleza geofísica de nuestra ciudad es primordial.

En cuanto al empoderamiento ciudadano, sabemos que no es algo nuevo, ya se había explorado el desarrollo de las capacidades de respuesta social en 1985 y no se tomaron en cuenta para afrontar un desastre natural como el ocurrido en septiembre de 2017. Aquí el factor que rompió con ese aprendizaje fue el contexto neoliberal que tiende a poner candados a la participación ciudadana directa, delegando responsabilidades gubernamentales en entes privados y en menor medida en un Estado mínimo.

En el caso por ejemplo de Santiago de Chile se puede destacar que el aprendizaje de la resiliencia sísmica ha sido constante, pese a tener de igual forma un modelo de ciudad global y neoliberal. Aquí el factor del aprendizaje del terremoto del 27 de febrero de 2010 fue vital. Igualmente se tomó en cuenta el riesgo que existe no sólo

con el choque de placas, sino con el latente que tienen al pie de la Cordillera de los Andes en la Falla de San Ramón, misma que prácticamente cruza una parte de la ciudad y que se sabe que en algún momento un sismo de gran magnitud puede ocurrir gracias a esta falla.

Si comparamos este proceso con el de México, podemos afirmar que hubo un mayor aprendizaje con la experiencia chilena que con la experiencia mexicana, ya que el terremoto de 1985 no fue ampliamente detallado en la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México, caso contrario al terremoto de 2010 que sí tuvo un peso mayor en la estrategia chilena. Otro factor que vale la pena destacar es la visión metropolitana en la Estrategia de Santiago, cuestión que en la de la Ciudad de México carece de tal. Como lo menciono en la investigación, Chile no es un país federal como México, sino que su administración es unitaria y es más fácil coordinar las tareas del Estado cuando se habla de la RMS, que a diferencia de la ZMCM que depende de tres entidades federativas resulta más complicado coordinar entre sí este tipo de labores de prevención del riesgo y de resiliencia urbana y reconstrucción.

En este último punto, el diseño de la política de reconstrucción no se había planteado fortalecer las capacidades de respuesta social, sino que bajo una lógica neoliberal se pretendió que el sector inmobiliario reconstruyera muchas viviendas generando lucro con la tragedia. Por esa razón en principio fue deficiente la respuesta del gobierno central y poco o nada resiliente, sin embargo, gracias a la presión social y a la coyuntura electoral y posterior cambio de administración, se pudo concretar una política que atendiese a los sectores damnificados de mejor manera, pero que para fines de esta investigación no se detalló por quedarse en la fase del primer diseño de la política.

Si bien la respuesta institucional en su momento no se había planteado la organización social y el empoderamiento ciudadano, éste se presentó desde el momento de la emergencia, en donde vecinos de las colonias junto con cientos de

voluntarios de todas partes del país y del mundo se coordinaron para poder remover escombros y rescatar el mayor número de vidas que estaban bajo los escombros de los edificios, producto en algunos casos de la corrupción inmobiliaria.

Vale la pena destacar que fue a partir de la observación que las instituciones del gobierno, se vieron en la necesidad de hablar de la resiliencia comunitaria y la posibilidad real de construir y fortalecer estas capacidades sociales, tal y como se hizo en Chile con las juntas de vecinos. Recordemos que en el documento analizo el papel paradigmático que tuvo una de éstas y de qué forma a partir de la propia experiencia local, comenzaron proyectos de capacitación a nivel nacional con el fin de defender sus barrios y de gestionar colectivamente el riesgo de desastre.

Además, para poder contestar a las interrogantes de la investigación, realicé trabajo de campo y una estancia de investigación en México y en Chile. En un primero momento se pretendía hacer una intención comparativa entre ambas experiencias latinoamericanas, sin embargo, por cuestiones de tiempo sólo se pudo referenciar el caso chileno respecto a la resiliencia urbana y la reconstrucción en Santiago de Chile tras el terremoto del 27F.

Para el caso de México, previamente se trabajó posterior al terremoto en la zona oriente de la capital, en particular en la colonia Lomas Estrella, donde hubo edificios con daños estructurales y uno que definitivamente colapsó, dejando atrapada a una familia que finalmente no sobrevivió. En el caso de Lomas Estrella, se entrevistó a vecinas y a una autoridad delegacional que se encontraban en la zona del desastre. Para analizar este caso en particular se georreferenciaron las zonas donde hubo derrumbes y daños considerables, y resultó que el 99% de estos casos se presentaron en la antigua zona donde se asentaban los lagos del Valle de México.

Para el caso de la zona oriente, una parte de la actual alcaldía de Iztapalapa se encontraba en zona lacustre, mientras que otra estaba en tierra firme en lo que para entonces era conocida como la Península de Iztapalapa, pero que con el pasar de

los años se fue desecando la zona permitiendo que se formaran nuevos barrios y colonias en la zona, como lo es Lomas Estrella al pie de la ladera sur del Cerro de la Estrella.

Pero ¿por qué es importante determinar estas características físicas?, porque la estrategia de resiliencia debió tomar en cuenta que durante el terremoto de 1985 esta zona igualmente fue afectada y para el último terremoto no se introdujo este aprendizaje, sobre todo para las construcciones como los edificios que se dañaron, por ejemplo.

En este caso en particular, la dinámica vecinal cambió y la organización se volvió algo fundamental en las relaciones sociales de la zona. Los afectados se tuvieron que organizar y se generaron dinámicas de fortalecimiento de las capacidades sociales en torno a qué hacer después del desastre y cómo gestionarse para poder realizar una conexión directa entre las autoridades y los damnificados.

La ciudadanía afectada entonces empezó, sin saberlo, a explorar la resiliencia comunitaria ya que ellos mismos empezaron a autogestionar sus actividades que iban desde la seguridad de los campamentos, hasta la gestión de una pequeña cocina donde se preparaban alimentos para los vecinos que acamparon en las calles y actividades lúdicas para los niños de familias damnificadas. A ello hay que sumarle que se eligieron vecinos que fungirían como representantes ante las autoridades para acelerar procesos como la demolición de sus edificios, hasta la reobtención de sus viviendas a partir de la reconstrucción, así como la propia oposición a medidas privatizantes y las protestas y oposición a los proyectos de negocios inmobiliarios que se pretendían en la zona para poder regresarles sus departamentos.

Las entrevistas, los grupos focales y la observación no participante en sus dinámicas de convivencia, así como la asistencia a las juntas vecinales fueron vitales para entender todos estos procesos de fortalecimiento de las capacidades

de respuesta social que el sismo trajo consigo y poder con ello darle sustento a la afirmación respecto a que surgió una dinámica de resiliencia comunitaria, que no estaba originalmente en la discursiva institucional de la resiliencia.

Para la estancia de investigación se había elegido el caso de Chile ya que ha tenido diversos desastres naturales que han sido respondidos con varias estrategias, siendo un referente clave en la gestión del riesgo en América Latina, desarrollando con ello respuestas a dichos desastres a través de numerosos estudios académicos en centros de investigación que se han dedicado a estudiar la gobernanza del riesgo, la resiliencia urbana y la reconstrucción. Para tal efecto, dicho trabajo de campo tuvo como objetivo realizar entrevistas semiestructuradas a informantes clave en materia de resiliencia urbana y política de reconstrucción post-sísmica en Chile.

Al igual que la Ciudad de México, la capital chilena, forma parte de la red mundial 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller, contando igualmente con su propia estrategia de resiliencia (Santiago Humano y Resiliente Una mirada desde la academia) en la que tiene en cuenta al sector académico y gubernamental para desarrollar medidas que aminoren los efectos por los sismos, particularmente enfocados en la Falla de San Ramón al pie de la Cordillera de los Andes y ubicada dentro de la Región Metropolitana de la capital. Realizar el trabajo de campo en Chile brindó información valiosa que nos permite dar elementos que abonen al debate académico sobre la resiliencia urbana, y sobre todo, generar a futuro una intención comparativa entre el caso mexicano y el caso chileno frente a un desastre producto de un sismo.

En este caso rescato algunos elementos como el aprendizaje previo a la estrategia de resiliencia, el amplio desarrollo de las capacidades de respuesta social a nivel barrial y el involucramiento de la academia en los procesos tanto continuos como coyunturales. Para fines de esta investigación se buscó referenciar el caso chileno por ser paradigmático en América Latina y por tener elementos similares al caso

mexicano que más adelante podrían ser parte de las propuestas y aportaciones de esta tesis.

Entre los actores que entrevisté estaban funcionarios de gobierno, investigadores académicos y vecinos. En el caso de los funcionarios se les preguntó sobre su papel en la emergencia y para la entrevistada del área de resiliencia, se abordó el papel del concepto en las acciones y políticas urbanas y metropolitanas al respecto. En ambos casos, por ejemplo, se observó que al igual que en México se cuenta con planes de acción frente a un terremoto y en la parte de la resiliencia se cuenta con una amplia colaboración entre académicos para poder dar cuenta del conocimiento técnico y teórico al respecto.

Pese a que los académicos participaron en el diseño de la estrategia de Santiago, también hay una crítica fuerte hacia el concepto sobre la resiliencia, que va en el sentido de hacia quién está dirigida y por qué. Su crítica está bien fundamentada e incluso uno de los investigadores que entrevisté habló de tener cuidado en caer en una trampa conceptual respecto a la resiliencia urbana y los fines que persigue como un mero término performativo.

Pese a ello hay que rescatar que hay un aprendizaje previo y se habla no sólo de la vulnerabilidad por un terremoto producto del choque de placas, sino también por el latente peligro en la Falla de San Ramón. Aunado a ello está el tema de la autogestión y el desarrollo de las capacidades sociales. Para averiguar más al respecto fui a entrevistar a vecinos del Barrio Yungay que marcaron un antes y un después por su lucha por la defensa de los barrios y edificios patrimoniales y contra los procesos de gentrificación y segregación socio-espacial. En el caso de ellos el principal aporte que puedo destacar es la experiencia organizativa y de resiliencia comunitaria, que, sin saber al respecto, en el momento del terremoto salieron a las calles a apoyar con las tareas técnicas y que después hoy en día siguen organizados para evitar que los procesos de segregación socio-espacial les arrebatan el barrio, la convivencia vecinal y su patrimonio histórico y cultural.

En ambos casos, siempre se ha contado con la organización vecinal, quizás en algunos ha sido menos coyuntural que la otra, pero es un factor que está presente y que tal y como se hizo posterior al terremoto en la ciudad de México, el gobierno debe fomentar la construcción de resiliencia comunitaria que permita aminorar los riesgos de desastre y recuperar de forma más rápida y eficaz a una colonia o barrio, aumentando no solamente su nivel de resiliencia, sino el empoderamiento vecinal y la defensa colectiva, frente a los procesos que trae consigo el modelo de ciudad neoliberal.

**Fotografía 12. Ciudadanos organizados rescatando víctimas de los escombros.**



**Fuente:** Imagen tomada del portal de noticias Alto Nivel, 2017.

En todo caso vale la pena destacar que para futuras investigaciones se procuren rutas que retomen los casos de la reconstrucción para compararlos y hacer énfasis en los resultados de la política, ello dará mayor claridad del éxito o fracaso para la implementación de las estrategias de resiliencia urbana y quizás poder averiguar si en general hay una constante en sólo procurar salvaguardar intereses económicos para dar después un resultado concluyente al respecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aliste, E. (2019), comunicación personal, 4 de junio de 2019.
- Allier E. (2018), “Memorias imbricadas: terremotos en México, 1985 y 2017”, *Revista Mexicana de Sociología* 80, núm. especial (septiembre, 2018), Pp 9-40.
- Arellano Gault David y Felipe Blanco (2013) *Políticas públicas y democracia*. IFE México.
- Arévalo, A. (2017) comunicación personal, 27 de octubre de 2017.
- Aurrekoetxea, M. (2018) “Deconstruyendo la resiliencia urbana”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13(Extra 1): 229-255.
- Bustamante C. y Castillo M. (1997) “Realidad y futuro del comercio en la vía pública de la Ciudad de México” en Castillo M. Y Reyes S. et. al. (coords.), *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, UNAM, México, Pp. 269.
- CEFP (2016). *Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas*. México: CEFP
- CITRID (sin fecha). Líneas de investigación (en línea), disponible en: <http://citrid.uchile.cl/lineas-de-investigacion/>
- Connolly, P (1991) “Implicaciones sociales del Programa de Renovación Habitacional Popular”, *Cambiar de casa pero no de barrio*, CENVI/ UAM-A, México, Pp. 179 – 348.
- Delgado, G. (2016). “Ciudad, sustentabilidad, resiliencia y sociedad: el camino hacia configuraciones urbanas del futuro”, (en línea), disponible en: <http://www.giandelgado.net/2016/08/ciudad-sustentabilidad-resiliencia-y.html>
- Escalante, F. (2018) *El neoliberalismo*, El Colegio de México, México, pp. 320.
- Falu A. y Marengo C. (2004) “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones” en *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina*, CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930124923/10p4art2.pdf>

- Ferrando, F. (2008). Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. *Revista de Urbanismo*, (18), (en línea), disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RU/article/view/249>
- Gay, L. (2016). “Infraestructura resiliente: desempeño sostenido en un mundo siempre cambiante”. *Entre Textos. Cuatrimestral* (24). Pp. 77 – 84.
- Gobierno Regional Metropolitano (sin fecha). “Organizan taller para fomentar el Turismo Inclusivo en Santiago”, (en línea), disponible en: <https://www.gobiernosantiago.cl/gobierno-regional-organiza-taller-para-fomentar-el-turismo-inclusivo-en-santiago>
- Gómez V. (2019), comunicación personal, 5 de junio de 2019.
- Grupo focal de damnificados en Iztapalapa (2017), comunicación personal, 29 de noviembre de 2017
- Gutierrez, R. (2018) “Violencia inmobiliaria y gentrificación en la CDMX” (en línea), disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11957/13719>
- Harvey, D. (2010) "La ciudad neoliberal", en: Alfie Miriam, Iván Azuara, Carmen Bueno et. al. (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, Universidad Iberoamericana, UAM Azc., UAM Cuajimalpa. México.
- Harvey, D. (2008) La Libertad de la Ciudad Antípoda. *Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 7, julio-diciembre, 2008, pp. 15-29 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia.
- Huidobro, C. comunicación personal, 5 de junio de 2019.
- IFRC (2017) *Hoja de Ruta hacia la Resiliencia Comunitaria – Implementación del Marco sobre Resiliencia Comunitaria*, IFRC, Ginebra.
- Imilan, W. (2019) comunicación personal, 12 de julio de 2019.
- Lavín M. (2017) “Treinta y Dos Años Después”, en Luis Reséndiz (coord.), *Estamos de pie 19S Historia de grandeza mexicana*, Planeta, México, pp. 150 – 152.
- Lefebvre, H. (1970) *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial, caps. 1. De la ciudad a la sociedad urbana y 9. La sociedad urbana.

- Lenin, V. (1985), *El Estado y la Revolución*, Ed. En Lenguas Extranjeras, Beijing, pp. 154.
- Mathivet, C. (2009) “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear Otra ciudad posible”, en *Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial*. Disponible en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Mayorga, J. (2017). “Arquitectura resiliente”. *Conversus. Bimestral* (128). Pp. 10 – 11.
- Metzger, P., & Robert, J. (2013). Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. *Territorios*, 0(28), 21-40. Recuperado de <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550>
- MPPM (2018), *El cooperativismo de vivienda en la Ciudad de México. Aportes para un sistema de Producción y Gestión Social del Hábitat*, UAM Azcapotzalco, México, pp. 80.
- Mécatl, J., Michel, M y Ziccardi, A. (1987), *Casa a los damnificados*, UNAM, México, pp. 107.
- México Evalúa (2018) *5013 homicidios en CDMX Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*, (en línea), disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/09/5013HomicidiosCDMX.pdf>
- Monsiváis, C. (1986) “El día del derrumbe y las semanas de la comunidad (De noticieros y de crónicas)” *Cuadernos Políticos*, número 45, México, D.F., ed. Era, enero-marzo de 1986, pp. 11-24.
- MUP (2010), *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, (en línea), disponible en: <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>
- Osorio, J. (2019), comunicación personal, 13 de julio de 2019.
- Pardo, M. (2019), comunicación personal, 5 de junio de 2019.
- Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, pp. 816.
- Pía, M. (2019) comunicación personal, 3 de junio de 2019.

- Pino, F. (2019) comunicación personal, 17 de julio de 2019.
- Pizarro, R. (2015) “Chile: crisis orgánica y razón ciudadana”, en: Palacio Víctor, Valenzuela José et. al. (coords.), *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina*, CIESTAAM/ PRD, México, pp. 408.
- Poniatowska, E. (2017) “Terremotos de 1985 y 2017” en Luis Reséndiz (coord.), *Estamos de pie 19S Historia de grandeza mexicana*, Planeta, México, pp.116 – 121.
- PRULAB (sin fecha). Quienes somos (en línea), disponible en: <http://pru-lab.cl/laboratorio-de-paisaje-y-resiliencia-urbana-pru-lab/>
- Puente, L. (2017). #Actualización TOTAL 369 fallecidos por #Sismo 19/09/17 #CDMX: 228 #Morelos: 74 #Puebla: 45 #Edomés: 15 #Guerrero: 6 #Oaxaca: 1 [Twitter] Disponible en: [https://twitter.com/LUISFELIPE\\_P/status/915591538570272769?ref\\_src=twsrc%5Etfw&ref\\_url=http%3A%2F%2Fwww.excelsior.com.mx%2Fnacional%2F2017%2F10%2F04%2F1192536](https://twitter.com/LUISFELIPE_P/status/915591538570272769?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.excelsior.com.mx%2Fnacional%2F2017%2F10%2F04%2F1192536) [24 de noviembre de 2017]
- Rangel, I. (2010), Metadatos de: Zonas de Alto Valor Ecosistémico (ZAVE), en el Suelo de Conservación CDMX,(Captura de Carbono), CentroGeo, (en línea), disponible en: [http://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode%3Azaves\\_sc\\_crb\\_final/layer\\_info\\_metadata](http://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode%3Azaves_sc_crb_final/layer_info_metadata)
- Reséndiz L. (coord.), *Estamos de pie 19S Historia de grandeza mexicana*, Planeta, México, pp.176
- Rockefeller Foundation (sin fecha), What is urban resilience?, (en línea), disponible en: <http://100resilientcities.org/resources/#section-1>
- Ruíz, P. Y Ordaz, J. (2011) “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”, (en línea), disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/44995>
- Riechmann, J. (2015) “La revolución (ecosocialista y ecofeminista) tendríamos que haberla hecho ayer”, Revista Theomai, número 32, pp. 14 – 35.
- SEREPSA (Sin fecha), Biblioteca digital - Información geográfica, (en línea), disponible en: <http://www.repsa.unam.mx/index.php/objetivosrepsa/investigacion-y-docencia/biblioteca-digital?showall=&start=3>
- Stgo+B, (sin fecha), Ejes, (en línea), disponible en: <https://www.santiagomasb.org>

- UC (2018) ICVU 2018 Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile, (en línea), disponible en: [http://estudiosurbanos.uc.cl/images/investigaciones/Arturo\\_Orellana/ICVU\\_2018/20180508\\_ICVU\\_2018 - Version Definitiva.pdf](http://estudiosurbanos.uc.cl/images/investigaciones/Arturo_Orellana/ICVU_2018/20180508_ICVU_2018_-_Version_Definitiva.pdf)
- Sin autor (2019) ICVU 2019 Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile, (en línea), disponible en: [http://estudiosurbanos.uc.cl/images/publicaciones/documentos-de-trabajo/ICVU\\_2019\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://estudiosurbanos.uc.cl/images/publicaciones/documentos-de-trabajo/ICVU_2019_Resumen_Ejecutivo.pdf)
- Sin autor (sin fecha). Santiago Humano y Resiliente. Una mirada desde la academia (en línea), disponible en: <http://santiagoresiliente.cl/assets/uploads/2017/08/LIBRO-SANTIAGO-HUMANO-Y-RESILIENTE-UNAMIRADA-DESDE-LA-ACADEMIA-versión-digital.pdf>
- Soja, E. (2008) Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones, Ed. Queimadas Gráficas. 2ª. Parte: “Seis discursos sobre las metrópolis”.
- Subirats, J, et. Al. (2008) *Análisis y Gestión de políticas públicas*. Edit. Ariel. Barcelona. España.
- Subirats, J. (2014) “Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?” *Interdisciplina* 2, núm. 2, pp. 97-118.
- Taibo, B (2017) “La ciudad de “los muchachos””, en Luis Reséndiz (coord.), *Estamos de pie 19S Historia de grandeza mexicana*, Planeta, México, pp.80-81.
- Tapia, R. (2019), comunicación personal, 7 de junio de 2019.
- Taylor S.J. y Bogdan R. (2002), “Introducción a los métodos cualitativos de investigación” Paidós: Barcelona, Pp. 12- 343.
- Theodore, Peck y Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados” *Temas Sociales*, núm 66.
- Torres M Jaime, Santander Jairo (2013) *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones. Bogotá.
- UCLG (sin fecha) “La Agenda global de gobiernos locales y regionales”, (en línea), disponible en: <https://www.uclg.org/es/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>

- Van Meter Donald S y Karl E. Van Horn (1993) *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual* en Aguilar, Luis (Comp.). La implementación de las Políticas. Antología de la Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa, edit.
- Valles, M. (sin fecha) “Técnicas Cualitativas de Investigación Social Reflexión metodológica y práctica profesional”
- #Verificado19S (sin fecha) Datos (en línea), disponible en: <https://verificado19s.org>
- Villoro, J. (2010) *8.8 el miedo en el espejo una crónica del terremoto en Chile*, Almadía, México, Pp. 178.
- 9s (2017). ¿Quiénes somos? (en línea), disponible en: <http://www.verificado19s.org/#nosotros>.
- Zapata y Ziccardi (2011) “La Ciudad: actor protagónico en un mundo global” en Sin Autor, *Ciudad de México Ciudad Global Acciones locales, compromiso internacional*, GDF, México, Pp. 269.

## Documentos Oficiales

- AGCID (sin fecha), “Hacia una Comunidad Resiliente: Estrategias de Gestión de Riesgos y Vulnerabilidades Urbanas en Laderas en Ciudad de México y Santiago”, (en línea), disponible en: [https://www.agci.cl/documents/proyectos\\_sursur\\_actas/ficha\\_ch\\_mx\\_proyecto\\_11.pdf](https://www.agci.cl/documents/proyectos_sursur_actas/ficha_ch_mx_proyecto_11.pdf)
- Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México (2018) “Aprender del sismo para ser más resilientes” (en línea), disponible en: <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/aprender-del-sismo-para-ser-mas-resilientes.pdf>
- ALDF (2018). La aplicación de recursos de la reconstrucción de la CDMX son ejecutados por la Secretaría de Finanzas local; ya la ALDF por escrito define que esta dependencia ejecute los recursos de manera inmediata. (en línea), disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aplicacion-recursos-reconstruccion-cdmx-son-ejecutados-por-secretaria-finanzas-local-ya-aldf-por-escrito-define-que-esta-dependencia-ejecute-los-recursos-manera-inmediata--37205.html>
- Banco Mundial (2016) ¿Cómo podemos financiar ciudades más resilientes en el futuro? (en línea), Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/10/11/how-can-we-finance-the-resilient-cities-of-the-future> (consultada el 18 de junio de 2017).

- Cámara de Diputados (2017). Gaceta Parlamentaria, año XX, número 4877-VI (en línea). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171003-VI.html>
- CNDU/DESE (2017) Anexo Estudio UC (en línea), disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/ANEXO-SISTEMA-DE-INDICADORES-Y-ESTÁNDARES-DE-DESARROLLO-URBANO.pdf>
- CENAPRED (2017) Sismo CDMX (en línea), disponible en: <http://rmgir-servicios.cenapred.unam.mx:6080/arcgis/services/SismoCDMX/Sismo19s2017/MapServer/WSServer?request=GetCapabilities&service=WMS>
- DESUC (2018) Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2018, (en línea), disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe-Final-Encuesta-Nacional-de-Medio-Ambiente-2018.pdf>
- Ilustre Municipalidad de Santiago (2017) Plan Comunal de Protección Civil 2017-2020, (en línea), disponible en: <https://www.munistgo.cl/wp-content/uploads/2017/08/PlanComunalDeProtecciónCivil-2017-2020-web.pdf>
- INEGI (2017) *Encuesta Origen Destino en hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: INEGI.
- Ministerio del Interior (2018) *El libro de la reconstrucción Chile un país que se reconstruye* (en línea), disponible en: <http://www.gobiernointerior.gov.cl/descargas/>
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Éditions OCDE, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- Oficina de Resiliencia CDMX (2016). Retos para la resiliencia en la CDMX (en línea), disponible en: <http://www.100resilientcities.org/wp-content/uploads/2017/07/CDMX-Resilience-Strategy-Spanish.pdf>
- ONEMI (2018) *Habitabilidad transitoria en desastres en Chile*, Santiago: Ministerio del Desarrollo Social, pp. 160.

- ONU (2012), *Cómo desarrollar ciudades más resilientes Un Manual para líderes de los gobiernos locales*, Ginebra: ONU.
- Peribonio J. (2012) *Estrategia Regional de Desarrollo Capital Ciudadana 2012 – 2021* (en línea), disponible en: [https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/ERD\\_RMS\\_2012-2021\\_FINAL/ERD\\_RMS\\_2012-2021\\_FINAL\\_febrero\\_2014.pdf](https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/ERD_RMS_2012-2021_FINAL/ERD_RMS_2012-2021_FINAL_febrero_2014.pdf)
- PNUD Chile (2012), *Recuperación y Reconstrucción Post Desastre Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*, Santiago: PNUD Chile.
- Secretaría de Protección Civil (2017). *Programas* (en línea), disponible en: <http://data.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/capacitacion/>
- SEDATU (sin fecha). *Censo de Viviendas Dañadas por el Sismo* (en línea). Disponible en: <http://transparencia.sedatu.gob.mx/censoViviendas.php>
- SEDEMA (Sin fecha), *Suelo de conservación*, (en línea), disponible en: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/suelo-de-conservacion>
- SEDEMA (2017), *6to Informe de Gobierno*, (en línea), disponible en: [https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/glosa2018\\_sedema.pdf](https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/glosa2018_sedema.pdf)
- Senado (Sin fecha), “Capítulo XIV: Gobierno Y Administración Interior Del Estado”, *Constitución Política* (en línea), disponible en: <https://senado.cl/capitulo-xiv-gobierno-y-administracion-interior-del-estado/senado/2012-01-16/110016.html>
- SEREMI (2016) *Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la RM*, (en línea), disponible en: <http://airesantiago.gob.cl/balance-1997-2017/>
- Sin autor (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. (en línea). disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos>
- Sin autor (2017). *Programa para la Reconstrucción de la CDMX*. Directrices generales, México: Comisión para la Reconstrucción y Transformación de la CDMX.
- SSN (sin fecha). *Sismo del 27 de febrero de 2010, Chile (M = 8.8)*. (en línea). Disponible en: [http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2010/SSNMX\\_rep\\_esp\\_20100227\\_chile\\_M88.pdf](http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2010/SSNMX_rep_esp_20100227_chile_M88.pdf)

- UNDRR (sin fecha). Historia (en línea), disponible en: <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>

## Notas Periódicas

- Aristegui (2016) “Más de 100 mil viviendas abandonadas en zonas conurbadas del país: Infonavit” [Aristegui Noticias] 22 de noviembre de 2016. Consultado: 5 de octubre 2018. Diponible en: <https://aristeginoticias.com/2211/mexico/mas-de-100-mil-viviendas-abandonadas-en-zonas-conurbadas-del-pais-infonavit/>
- Bliss, L (2019) “The Rise, Fall, and Possible Rebirth of 100 Resilient Cities” [City Lab] 12 de junio de 2019. Consultado: 19 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.citylab.com/environment/2019/06/climate-change-resilience-cities-rockefeller-foundation/589861/>
- Expansión (2017) “Así es como cambiaron las reglas de construcción tras 1985” [Expansión] 22 de septiembre de 2017. Consultado el 14 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2017/09/22/asi-es-como-cambiaron-las-reglas-de-construccion-tras-1985>
- Gutiérrez, E. (2017) “Los bebés milagro de 1985... ¡México nunca pierde la esperanza!” [El Universal] 21 de septiembre de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2019. Disponible en: <https://de10.com.mx/cultura-digital/2017/09/21/los-bebes-milagro-de-1985-mexico-nunca-pierde-la-esperanza>
- Lizárraga, D. (2018) “La lección del 19s: la corrupción mata” [The New York Times] 22 de septiembre de 2018. Consultado el 13 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/22/opinion-sismo-mexico-corrupcion/>
- Noticieros Televisa (2018) “Sismo y reconstrucción en la CDMX: la terrible huella de la corrupción” [Noticieros Televisa] 20 de junio de 2018. Consultado el 14 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/especiales/sismo-y-reconstruccion-cdmx-la-terrible-corrupcion/>
- Osorio, A (2017). “El día en que Valdivia enfrentó el mayor cataclismo de la historia: tres terremotos previos, un megaterremoto, un tsunami y una hazaña” Publimetro [Santiago de Chile], 22 de mayo de 2017. Consultado: 5 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.publimetro.cl/2017/05/22/el-dia-en-que-valdivia-enfrento-el-mayor-cataclismo-de-la-historia-tres-terremotos-previos-un-megaterremoto-un-tsunami-y-una-haza%C3%B1a/>

www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/05/22/dia-valdivia-enfrento-mayor-cataclismo-historia-tres-terremotos-previos-megaterremoto-tsunami-hazana.html

- Poder Judicial Chile (1 de septiembre 2016) Noticiero Judicial: Leyes que cambiaron Chile - Ley General de Urbanismo y Construcciones [Archivo de video] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=EZHRL1fZvFU>
- Rosagel, S. (2018), "Arrestos arbitrarios y un "gen autoritario" marcan la gestión de Mancera, acusan activistas" [Sin Embargo] 11 de febrero de 2018, consultado el 5 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/11-02-2018/3382965>
- Ramírez, N. (2016), "Éstas son las estructuras críticas de Santiago en caso de un terremoto en la falla de San Ramón" [Emol] 14 de octubre de 2016, consultado el 27 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/14/826365/Estas-son-las-estructuras-criticas-de-Santiago-en-caso-de-un-terremoto-en-la-falla-de-San-Ramon.html>
- RT (2018). "El turismo masivo arrebató la identidad a famosas ciudades" [Russia Today], 3 de septiembre de 2018. Consultado: 25 de febrero de 2019. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/rtpplay/287406-turismo-masivo-famosas-famosas>
- Servín M. (2018). "Pide CDHDF respetar derechos" La Jornada [México], 20 de marzo de 2018. Consultado: 5 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2018/03/20/capital/028n3cap?partner=rss>

## Memoria fotográfica

- Caselli, D. (2015) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/05/24/los-mas-grandes-terremotos-que-han-azotado-a-santiago-a-lo-largo-de-su-historia.shtml>
- Castedo, L. (1960) "Hazaña del Riñihue : el terremoto de 1960 y la resurrección de Valdivia: crónica de un episodio ejemplar de la historia de Chile" [Fotografía]. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-71080.html>
- Cruz, M. (1985) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/415123/el-sismo-de-1985-en-la-lente-de-marco-antonio-cruz>

- Anónimo (2010) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.flickr.com/photos/mscuai/4415362644>
- Anónimo (2017) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/sucesos/20170919/431412758021/terremoto-mexico-en-directo.html>
- Anónimo (2017) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://vanguardia.com.mx/articulo/los-65-anos-ruth-perdio-su-patrimonio-por-el-sismo-creditos-son-inviabiles-para-recuperar-su>
- Anónimo (2017) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.altonivel.com.mx/actualidad/mexico/16-reflexiones-lo-aprendimos-tras-los-terremotos-en-mexico/>
- Anónimo (2019) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://www.msn.com/es-cl/noticias/chile/a-9-años-del-27-f-el-relato-de-dos-personas-cuya-vida-cambió-en-edificio-alto-r%C3%ADo/ar-BBUcUoo>
- Mandujano, O. (2017) Campamentos de damnificados sobre Paseo de las Galias, Lomas Estrella [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2017) Cartel que pusieron los vecinos para solicitar insumos [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2017) Cuarteaduras en edificio de Calle Siracusa [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2017) Edificio de Calle Antioquia con daños estructurales [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2017) Predio de Galias 47 después de ser demolido por las autoridades delegacionales [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2019) Fachada restaurada del MAC a casi 10 años del terremoto de 2010 [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2019) Predio actual del Edificio Don Tristán [Fotografía]. Archivo del autor.

- Mandujano, O. (2019) Única casa que quedó en pie tras el terremoto y tsunami de Valdivia en 1960 [Fotografía]. Archivo del autor.
- Mandujano, O. (2019) Vista actual de esta parroquia del siglo XIX, la fachada presenta restauraciones en el campanario y pintura nueva [Fotografía]. Archivo del autor.
- Televisa (2017) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/trabajan-recuperar-4-cuerpos-edificio-colapsado-iztapalapa/>
- Varela, C. (2010) Título desconocido [Fotografía]. Recuperado de: <https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Museo de Arte Contemporáneo Earthquake in Chile.jpg>