

Miradas País vol. 11

Gobernanza local, participación ciudadana y gestión del riesgo de desastres en la región de Valparaíso

Área Propuestas País
Región de Valparaíso

Miradas País vol. 11

Gobernanza local, participación ciudadana y gestión del riesgo de desastres en la región de Valparaíso

Área Propuestas País
Región de Valparaíso

SERIE MIRADAS PAÍS, VOLUMEN N°11

GOBERNANZA LOCAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

Autores

©Fundación Superación de la Pobreza, 2019.

ISSN 0719-9058

DIRECTORA REGIONAL

Florencia Hepp

COORDINADORA DEL PROYECTO

Gabriela Sánchez

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Fernanda Azócar

Gabriela Sánchez

Sebastián García

Luis Rodríguez

EDITORIA GENERAL

Fernanda Azócar

EDITORIA

Jennifer Abate

DISEÑO

Valentina Matzner

ÍNDICE

■	AGRADECIMIENTOS	4
■	PRESENTACIÓN	5
■	INTRODUCCIÓN	7
■	MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	10
■	MÉTODO	27
■	RESULTADOS Y HALLAZGOS	32
■	1. Siniestralidad en la región de Valparaíso	32
■	2. Caracterización de la población afectada por desastres en la región de Valparaíso según Fibe	34
■	3. Recursos y estructura municipal en la GRD	50
■	4. Instrumentos de gobernanza territorial	58
■	5. Vinculación de los gobiernos locales con otros actores	72
■	6. Percepción del riesgo y cambio climático	79
■	REFLEXIONES FINALES	82
■	BIBLIOGRAFÍA	85

AGRADECIMIENTOS

Esta versión de Miradas País no hubiese sido posible sin los relatos y experiencias de los distintos encargados y encargadas de emergencia de los municipios Valparaíso, Concón, Quillota y Cartagena. Tampoco se hubieran logrado los mismos resultados sin la información entregada por la Municipalidad de Petorca. Valoramos enormemente las importantes respuestas de los integrantes de los municipios de Calle Larga, Los Andes, Limache, Villa Alemana, Cabildo, Papudo, Petorca, Zapallar, Hijuelas, La Cruz, Nogales, Algarrobo, El Quisco, San Antonio, Santo Domingo, Catemu, Llay Llay, Panquehue, Putaendo, San Felipe, Santa María, Casablanca, Juan Fernández, Puchuncaví y Quintero. A todos ellos y ellas, muchas gracias.

Agradecemos a Valentín Valdés y a Javier Hernández de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch), quienes amablemente nos facilitaron su encuesta sobre gestión de riesgo de desastres, pieza clave de esta investigación. Del mismo modo, agradecemos al Departamento de Focalización de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en particular a Tomás Wiedman y Javiera González, quienes con mucha paciencia supieron resolver nuestras distintas dudas relacionadas con la Ficha Básica de Emergencia y el Registro Social de Hogares. Gracias también a la Universidad de Playa Ancha y a Caritas Chile por sus sugerencias y mirada de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en la región de Valparaíso.

También queremos reconocer el acompañamiento y apoyo metodológico de la Dirección Nacional de Propuestas País, así como a todos los profesionales de Servicio País y a las y los jefes territoriales que forman parte del equipo regional y promueven el desarrollo local inclusivo de nuestros territorios.

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de presentar el segundo estudio regional de la serie Miradas País desarrollado por la Fundación Superación de la Pobreza en Valparaíso, titulado “Gobernanza local, participación ciudadana y gestión del riesgo de desastres en la región de Valparaíso”. Esta investigación considera información primaria, cualitativa y cuantitativa, proveniente de los municipios de la región, además de bases de datos oficiales sobre la situación socioeconómica de los hogares y la afectación que han experimentado ante las distintas amenazas socioambientales.

Este estudio intenta dar cuenta de la importancia de la gobernanza local del riesgo para quienes elaboran y ejecutan políticas públicas en territorios que se ven constantemente enfrentados a diversos desastres socioambientales que afectan a las poblaciones más vulnerables. En particular, en la región de Valparaíso se constatan escasez hídrica, marejadas, contaminación ambiental e incendios, entre otras amenazas, sin embargo, existe escasa información sobre la gestión local y comunitaria de estos riesgos en los territorios.

Como programa Servicio País hemos observado experiencias exitosas donde las mismas comunidades, en alianza con sus gobiernos locales, pueden enfrentar el riesgo, mitigarlo y transformarlo en oportunidades de desarrollo. En el contexto que vivimos como país, en el que la ciudadanía exige cambios profundos para avanzar hacia una mayor justicia y equidad, resulta fundamental considerar su participación en la toma de decisiones que le afectan de manera directa. No solo por la pertinencia de las intervenciones que pueden surgir desde el diseño de estas, sino por la eficiencia del uso de recursos de todo tipo al ser pensados desde el mismo territorio.

En nuestros estudios regionales anteriores hemos aprendido cómo niñas y niños interpretan el riesgo desde el juego, cómo la pobreza guarda una estrecha relación con el perfil de siniestralidad comunal y cómo las comunidades son capaces de sortear y responder de mejor forma al riesgo cuando poseen un tejido social y comunitario robusto. Hoy, con este estudio, queremos poner en el centro a los gobiernos locales y cómo estos incorporan a las comunidades en los

procesos de toma de decisión. Sin los gobiernos locales y sin la comunidad, la gestión del riesgo se hace abstracta, incierta y errática.

En este contexto, la investigación que les presentamos busca abrir la discusión sobre la gestión del riesgo de desastres desde los gobiernos locales, con el ánimo de entender el contexto de desastres en la región de Valparaíso, interrogar la gobernanza estatal y local en la zona y alertar sobre la importancia de incorporar procesos participativos en la gestión del riesgo en todas sus etapas. Los desastres socioambientales son una realidad que no va en descenso, por lo que estamos a tiempo de observar nuestra gestión y mejorarla para los cambios que vienen.

Esperamos que este estudio aporte al debate sobre el diseño y ejecución de las políticas sociales y económicas que se desarrollan en los distintos territorios de la región que son afectados por diversos desastres socioambientales, para poder pensarlas de manera más participativa, pertinente y descentralizada.

Florencia Hepp
Director regional de Valparaíso
Fundación Superación de la Pobreza

INTRODUCCIÓN

La región de Valparaíso se ha visto constantemente afectada por la ocurrencia de desastres socio-naturales que se han registrado debido a la combinación de factores de riesgo que se manifiestan en el territorio, los que han hecho que la región se destaque por lamentables cifras de incendios forestales, remoción de masa, escasez hídrica y marejadas, por mencionar algunos fenómenos (FSP, 2017). Adicionalmente, en las últimas décadas ha aumentado la cantidad de desastres que afectan a la región y se han magnificado los efectos de estos sobre la población como consecuencia del acelerado ritmo del cambio climático y el modelo de desarrollo instaurado en nuestro país.

Las consecuencias de los desastres en la población obedecen a una combinación de factores que determinan los niveles de vulnerabilidad de las comunidades de forma dinámica, como la condición de pobreza, desigualdad social, segregación espacial, condición de discapacidad, etapa del ciclo de vida, entre otras (Fordham et al., 2013; Wisner et al., 2004). Estas características inciden de manera directa en la forma en que las personas enfrentan las amenazas, resisten un desastre y se recuperan del mismo.

Se ha demostrado que hogares de bajos ingresos cuentan con menos capacidades para absorber el riesgo y sus impactos, están más expuestos y menos preparados para afrontar un desastre y, por lo general, son los que sufren mayores daños físicos y psicológicos (Wisner et al., 2004). De hecho, el último estudio regional de la Fundación concluye que hay una relación directa entre tasas de pobreza comunal y afectación ante desastres, especialmente en la provincia de Pectorca y en las comunas de Putaendo, Hijuelas, Quillota y San Antonio (FSP, 2017).

Las pérdidas ocasionadas por los desastres también afectan a las naciones, pues merman con creces los esfuerzos del desarrollo. Es por eso que resulta clave incorporar la gestión integral del riesgo de desastres en la planificación. Con esto en mente, el riesgo de desastres ha comenzado

a cobrar mayor relevancia y ha sido incorporado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en cuatro de sus diecisiete objetivos estratégicos (Naciones Unidas, 2018), que son (i) fin de la pobreza, (ii) hambre cero, (iii) ciudades y comunidades sostenibles, y (iv) acción por el clima.

Objetivos para el Desarrollo Sostenible y Riesgo de Desastres al 2030

Objetivo 1. Fin de la pobreza

Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

Objetivo 2. Hambre cero

Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles

Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el Producto Interno Bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastres a todos los niveles.

Objetivo 13. Acción por el clima

Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas, 2018.

En Chile, el aumento en la ocurrencia de los desastres ha llevado al Estado a dar prioridad a la gestión del riesgo de desastres (GRD) tanto a nivel nacional como local. Una de las consecuencias de esta medida es que las políticas públicas han dejado de enfocarse solo en la reacción ante un desastre, integrando un enfoque más preventivo e integral de la GRD con el objetivo de minimizar las pérdidas humanas, físicas, patrimoniales y económicas de los desastres (Onemi, 2014). Para lograr esto es necesario estar en constante coordinación entre los diferentes actores claves y actualizar constantemente las acciones que contribuyen a la reducción del riesgo, lo que aseguraría una respuesta eficaz y una asesoría adecuada para el proceso de reconstrucción (Unesco, 2012).

Los organismos de GRD son necesarios en todos los niveles político-administrativos del país, ya que cada uno de ellos cumple un rol fundamental en el ciclo del desastre. Es por esto que resulta de suma importancia estudiar cómo los gobiernos locales están abordando esta temática, cuáles son los instrumentos con los que cuentan, de qué recursos disponen y cómo se organizan.

Para la región de Valparaíso resulta esencial revisar la gestión del riesgo de desastres en todos sus niveles, pero con mayor urgencia a nivel comunal, puesto que son las comunidades y los municipios los que están en la primera línea de la emergencia, a la vez que son los más afectados. Es por ello que el presente estudio busca comprender el estado actual de los municipios y sus distintos instrumentos de planificación en relación a la gestión del riesgo de desastres y cómo la comunidad participa en las distintas fases de la GRD.

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1. Conceptos clave de la gestión del riesgo de desastres

Hay una serie de conceptos relacionados a la gestión del riesgo de desastres que es necesario examinar para comprender los temas que se abordarán más adelante.

En primer lugar, en la literatura hay diferentes definiciones de riesgo que se han ido modificando con el tiempo. En este estudio caracterizaremos el riesgo de acuerdo con la siguiente función:

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Exposición} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades} \times \text{Recursos}}$$

En esta función, el riesgo es entendido como la probabilidad de ocurrencia de un evento y sus consecuencias negativas dada la combinación de eventos físicos nocivos, vulnerabilidad y la preparación y recursos de la comunidad (Cardona et al., 2012). Por otro lado, la amenaza se refiere a un proceso o fenómeno con orígenes naturales o antrópicos que pueden causar la muerte, lesiones, problemas a la salud, daños a la infraestructura comunitaria, destrucción de hogares y servicios básicos, pérdidas de la fuente laboral, trastornos sociales y daños al medio ambiente (Unisdr, 2009).

La exposición da cuenta de la presencia de personas en áreas que pueden ser potencialmente afectadas por algún fenómeno de carácter socioambiental anclado en la relación indivisible entre naturaleza y sociedad. En otras palabras, ningún fenómeno natural, independientemente de su magnitud o escala, se transforma en un riesgo sin que medie la relación del mismo con la población que se expone a ese fenómeno y su configuración social y cultural.

La vulnerabilidad, en un contexto de desastres, corresponde a un conjunto de características y circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de la comunidad o sistema que expone a las personas a los efectos dañinos de las amenazas socioambientales (Wisner, 2016).

Las capacidades y los recursos son la parte positiva de la ecuación y contrarrestan las consecuencias del desastre, reduciendo el riesgo que generan las amenazas. Es por esta razón que estas dimensiones van en el denominador de la ecuación. Aquí se incluyen la capacidad de anticipar una amenaza socioambiental, la capacidad de responder ante ella y la capacidad posterior de recuperación que tienen las personas y comunidades (Cardona et al., 2012). En definitiva, el riesgo se aborda no solo desde el fenómeno que lo gatilla, sino que también considerando la capacidad de enfrentarlo como elemento central de la sociedad. Es decir, el riesgo no es solo físico o geográfico, sino que en él intervienen aspectos sociales.

Entonces, definida la composición del riesgo y las variables que interactúan entre sí en esta dinámica, se entiende la gestión del riesgo de desastres como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (Onemi, 2014, p. 50).

En este punto es importante mencionar que la gestión del riesgo se relaciona directamente con el modelo de desarrollo de la sociedad y su capacidad de generar o mitigar riesgos. El desarrollo conlleva tanto procesos territoriales como productivos que inciden directamente en la exposición a amenazas y los niveles de vulnerabilidad de la población. Un ejemplo concreto de ello es la degradación ambiental que intensifica ciertos fenómenos de origen natural, como las inundaciones, sequías e incendios forestales. A su vez, los niveles de desarrollo se ven fuertemente afectados por la ocurrencia de desastres que tienen impactos inmediatos y visibles, así como impactos acumulativos en el largo plazo, los cuales son más difíciles de identificar y medir (Unesco, 2012).

Por su parte, la reducción del riesgo de desastres (RRD) se entiende como:

“el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos” (Unisdr, 2009, p. 27).

Es importante destacar que existe un ciclo de los desastres y que en cada una de sus etapas surgen oportunidades para disminuir su riesgo de ocurrencia. Es en este proceso donde la gestión de riesgos se hace fundamental a nivel administrativo de toda escala (nacional, regional, provincial, comunal y barrial).

Figura 1. Ámbitos de acción de la GRD



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Unesco, 2012.

***Prevención.** Actividades que se realizan con el fin de evitar el impacto adverso de las amenazas. Ej.: desmalezamiento para prevenir incendios, instalación de señaléticas de evacuación, delimitación de zonas de alto riesgo y protección en asentamientos (Unesco, 2012).

***Mitigación.** Acciones que facilitan la reducción del riesgo cuando es muy complejo suprimir la amenaza. Ej.: creación de normas de construcción sismo-resistentes o construcción de cortafuegos (Conaf, 2011; Unesco, 2012).

***Preparación.** Consiste en las actividades y medidas adoptadas con anticipación para asegurar una respuesta efectiva ante un desastre. Responden a una amplia gama de amenazas. Ej.: capacitación a la comunidad, ejercicios de simulacros y emisión de alertas tempranas (Unesco, 2012).

***Respuesta.** Medidas no estructurales que surgen inmediatamente ocurrido el desastre y facilitan la resolución de lo urgente. Tiene por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en salud y velar por la seguridad pública (Unesco, 2012). Ej.: restablecimiento de los servicios básicos y asistencia pública.

***Recuperación.** Medidas estructurales para limitar el impacto adverso, usualmente de gran envergadura. Se trata de la restauración y mejoramiento de infraestructura, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de los afectados, que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres. Ej.: recuperación de infraestructura y servicios, reasentamientos, recuperación económica y social de las comunidades afectadas.

En cuanto a la gobernanza en la gestión de riesgos, esta se refiere a la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad en la GRD a todos los niveles político-administrativos, considerando los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, derechos y obligaciones. En otras palabras, la gobernanza del riesgo es el modelo bajo el cual los distintos actores políticos de una sociedad coordinan acciones para enfrentar un contexto de riesgo en un territorio dado (Zubringgen, 2011).

2. Marco normativo de la GRD en Chile

En Chile, en el año 2002 se estableció el Plan Nacional de Protección Civil como instrumento transversal para la emergencia e indicativo para una GRD descentralizada. Este buscaba potenciar las capacidades preventivas, sin descuidar el continuo perfeccionamiento de las actividades de preparación y atención de emergencias. Además, reconocía una mayor importancia de la participación ciudadana y le entregaba a la municipalidad, en tanto instancia administrativa más cercana a las comunidades locales, su conducción (Onemi, 2002).

En nuestro país, el marco normativo de la GRD ha cambiado con el tiempo y ha evolucionado principalmente después de ocurridas catástrofes con graves consecuencias en el territorio y la población. Fue así que después del terremoto y tsunami del 27F de 2010 se empezó a discutir acerca de cómo construir una gobernanza más adecuada frente a los desastres (Figura 2). En este contexto, en el año 2012 se creó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, en la que recayó la función de integrar la GRD a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo. Como resultado de esto, en 2014, la Onemi instauró la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que tiene como objetivo “otorgar al Estado de Chile un instrumento que permita desarrollar una GRD integral, donde se lleven a cabo acciones de

prevención, respuesta y recuperación ante desastres” (Onemi, 2015, p. 33). Esta política se basó en las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo (MAH)¹.

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Figura 2. Evolución de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en Chile



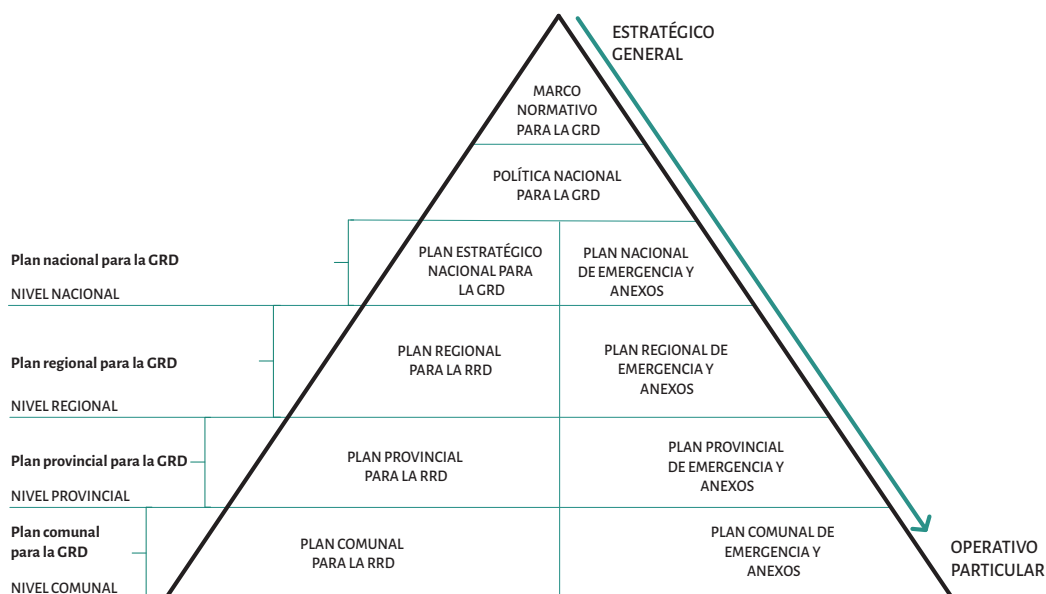
Fuente: Onemi (Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres), 2015.

La política nacional funciona como una guía para la elaboración de planes de gestión del riesgo de desastres a nivel político-administrativo del país y de allí se desprende el Plan Estratégico Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (Pengrd) como la herramienta nacional para la GRD. De esa estrategia emergen los Planes de Reducción del Riesgo de Desastres a nivel regional, provincial y comunal. En cada uno de los niveles administrativos también se ha avanzado

¹ Es un instrumento global de referencia para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que ha sido adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluido Chile.

en el desarrollo de Planes de Emergencia, Planes Específicos de Emergencia por Variable de Riesgo y Planes de Contingencia en caso de ser necesarios. En ellos se establecen las directrices de acción en todas las etapas de la gestión de riesgos. El siguiente diagrama explica las jerarquías.

Figura 3. Esquema jerárquico de los instrumentos para la gestión del riesgo de desastres (GRD)



Fuente: Onemi, 2018.

El Pengrd es un instrumento que define los objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsabilidades para materializar lo establecido en la Política Nacional. Además, incorpora los desafíos planteados en la Plataforma Regional para la Reducción de Riesgos de Guayaquil realizada el año 2014, que tuvo por objetivo revisar la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Latinoamérica. Se reconocen en ella los siguientes objetivos relativos a la pertinencia de este estudio (Onemi, 2015):

- Vincular las políticas de GRD con la reducción de la pobreza, el acceso a los servicios básicos y las relaciones de equidad.
- Poner en el centro de atención a la comunidad, sus medios de vida y a los ecosistemas de los cuales dependen, con el fin de fortalecer su resiliencia, enfatizando su rol como referente en la implementación de las políticas y la evaluación de sus avances.

- Fortalecer, en concertación con los gobiernos locales, las capacidades de las comunidades vulnerables, considerando estrategias de aprendizaje centradas en sus experiencias.
- Aplicar transversalmente el enfoque de género en el desarrollo de las políticas públicas locales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres, garantizando que las consideraciones de género sean institucionalizadas.
- Institucionalizar mecanismos de participación de las comunidades vulnerables, empresas e instituciones no gubernamentales en los procesos de planificación y gestión territorial y del riesgo, incluyendo las consultas sobre la normatividad, la reconstrucción y la rendición de cuentas de las autoridades.
- Poner énfasis en los derechos de las personas y en estrategias que permitan la inclusión y participación efectiva de los sectores más vulnerables (niños y niñas, mujeres, adultos mayores, personas con habilidades especiales y pueblos indígenas).

En el Pengrd se incorporan además las directrices del nuevo Marco de Acción de Sendai², sucesor del anterior Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), firmado por Chile en el año 2015. El Pengrd propone cuatro prioridades de acción basadas en el Marco de Acción de Sendai, que son:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En Chile, el Pengrd especifica las acciones que deben concretarse en términos de GRD y a los actores responsables de ellas para lograr los desafíos de los marcos internacionales (Hyogo y Sendai). Este instrumento se basa en los cinco ejes de la Política Nacional que van en línea con los marcos internacionales:

1. **Fortalecimiento institucional:** lograr que la RRD sea una prioridad nacional, regional y local con una sólida base institucional para su implementación.
2. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y alerta temprana:** poner a disposición del Sistema Nacional de Protección Civil la información técnica oportuna y de calidad que permita realizar una evaluación del riesgo eficiente y eficaz que permita la toma de decisiones y la activación de los cursos de acción pertinentes.
3. **Fomento de la cultura de prevención y autoaseguramiento:** fomentar en el país una cultura de seguridad y resiliencia mediante la utilización del conocimiento, la innovación y la educación.

² Este marco es una continuación y complemento del MAH. A diferencia del anterior, este incorpora que la responsabilidad de la RRD es compartida entre el Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la academia.

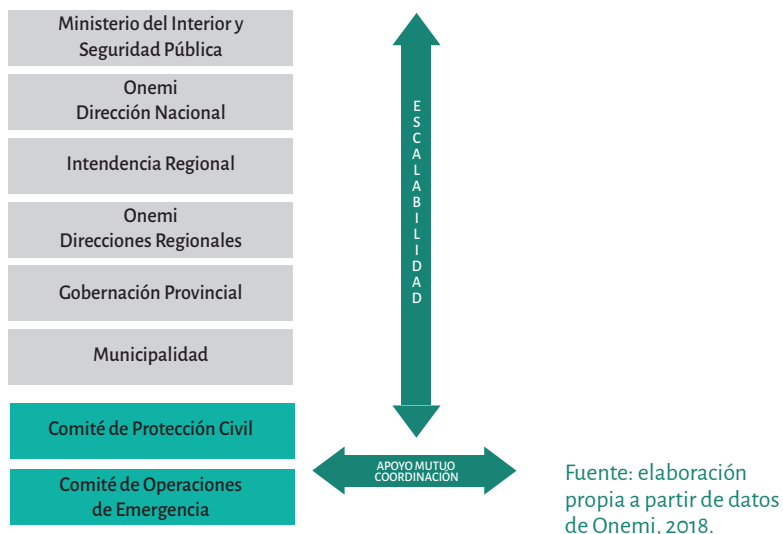
4. **Reducción de los factores subyacentes del riesgo:** considerar los factores subyacentes del riesgo de desastres del país en función de la toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado, en favor de un desarrollo sustentable.

5. **Fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz:** mantener mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional para fortalecer la preparación ante desastres con el objeto de lograr una adecuada gestión del riesgo, que asegure una respuesta oportuna, eficaz y eficiente.

En función de estos ejes, se presentan 84 acciones estratégicas que, a su vez, se materializan en 26 objetivos estratégicos. En este documento se fijan metas puntuales que deberían concretarse dentro del periodo 2015-2018. En algunas de las acciones se hace alusión directa al rol de los gobiernos locales en la GRD y las tareas que deben cumplir en este límite temporal. Un ejemplo de objetivo estratégico que implica directamente a los municipios es “fortalecer las capacidades municipales para la incorporación de la GRD en su planificación dentro de las vías de financiamiento existentes” (Pengrd, 2016, p. 69).

En términos de la institucionalidad a cargo de la GRD, la siguiente imagen muestra la jerarquía de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Protección Civil que están a cargo de la GRD y actúan de manera coordinada y constante, especialmente ante la ocurrencia de desastres siconnaturales.

Figura 4. Instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil (Snpc)



En este caso, al Ministerio del Interior le corresponde todo lo relativo al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público; la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (Onemi) está a cargo de planificar, coordinar y ejecutar actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes; el Gobierno Regional, mediante la figura de intendentes y gobernadores, tiene la función de adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de catástrofe; y los municipios deben cumplir con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio ante situaciones de emergencia. De forma paralela y como apoyo y entes coordinadores, funcionan el Comité de Protección Civil y el Comité de Operaciones de Emergencia a nivel nacional.

En paralelo, existen distintos organismos que declaran zonas de emergencia por variados motivos. La siguiente tabla detalla los decretos y los organismos correspondientes, fuera de Onemi, a cargo de esta misión.

Tabla 1. Declaraciones de emergencia extra Onemi

Tipo de declaración	Manifestación de la emergencia	Organismo responsable	Objetivo
Decreto de Escasez Hídrica	Falta de lluvia y baja disponibilidad de agua.	Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas	Permite que la DGA redistribuya las aguas para reducir al mínimo los daños generales derivados de la sequía, autorice extracciones de aguas superficiales o subterráneas con mayor facilidad que en un periodo normal y distribuya cauces de corrientes naturales o artificiales.
Zona de Emergencia Agrícola	Falta de lluvia, baja disponibilidad de agua, heladas, incendios forestales.	Ministerio de Agricultura	Se debe contar con un estudio o informe previo para declarar esta emergencia y permite entregar recursos a los agricultores para que sean capaces de enfrentar las dificultades de su labor.

Tipo de declaración	Manifestación de la emergencia	Organismo responsable	Objetivo
Emergencia Sanitaria	Epidemia, aumento de alguna enfermedad o de emergencias que impliquen grave riesgo para la salud.	Ministerio de Salud	Otorga facultades extraordinarias a la Subsecretaría de Redes Asistenciales y Subsecretaría de Salud Pública.
Emergencia Energética	Cortes energéticos producto de sismos o catástrofes naturales.	Presidente de la República previo informe del Ministerio de Energía	Autoriza, entre otras medidas, la flexibilización de las normas sobre calidad y seguridad de servicio establecidas en la normativa eléctrica vigente y la disposición del mejor uso de cualquier instalación coordinada.

Fuente: elaboración propia a partir de información de Ley Chile www.leychile.cl

3. Gobiernos locales y la GRD

En la literatura se ha argumentado ampliamente que los gobiernos locales son uno de los actores principales de la GRD y que por ello cumplen un rol vital en la implementación de la reducción de riesgos de desastres (RRD) y en la construcción de ciudades más resilientes ante desastres (Kusumasari et al., 2010; Unisdr, 2012; Malalgoda et al., 2016). A nivel internacional, la oficina de RRD de Naciones Unidas ha determinado cuatro roles importantes que deben jugar los gobiernos locales:

1. Coordinar de manera permanente, entre diferentes niveles y actores, acciones que promuevan la RRD en la localidad.
2. Involucrar activamente a las comunidades locales y a la ciudadanía en actividades de RRD, recoger las inquietudes y alinearlas con las prioridades del gobierno.
3. Fortalecer las capacidades institucionales en estos temas.
4. Implementar técnicas innovadoras para la reducción de riesgos que se puedan replicar (Unisdr, 2012).

Dentro de la escala local, son los municipios los que tienen un rol principal en la GRD, puesto que están mandatados a desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas, entre otras, con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 4°).

En una primera instancia, son los municipios los que deben atender las emergencias, capturando, registrando y escalando la información relacionada con el desastre. Asimismo, las autoridades locales tienen mayor acceso al sitio del siniestro, por lo que conocen de primera fuente las condiciones de los desastres. Estas autoridades son el primer actor institucional robusto que se vincula con los territorios, por lo que conocen más de cerca las características y necesidades de la población afectada; al tener recursos disponibles en el mismo territorio en el que ocurre el desastre, pueden brindar de manera más rápida la primera respuesta. En este contexto, los gobiernos locales deben desarrollar de forma constante planes de preparación de la población, mitigación del riesgo y resiliencia física, social y económica de la localidad (Cnid, 2016), pero también de capacitación a la institución. Además, los municipios deben jugar un rol protagonista en la articulación de acciones que mejoren la resiliencia de sus habitantes (Amuch, 2019).

Los municipios cuentan con una serie de instrumentos de planificación territorial y de gestión de riesgos que les permiten normar y planificar el desarrollo de sus territorios, los que se ilustran en la siguiente imagen.

Figura 5. Instrumentos de planificación territorial



Fuente: elaboración propia.

A nivel intercomunal y con el objetivo de resguardar territorios que pertenecen a más de una comuna de forma contigua, se realiza el Plan Regulador Intercomunal (Pric), que es un instrumento de planificación territorial que regula el espacio físico de áreas urbanas y rurales a través de un conjunto de normas y acciones que orientan el desarrollo físico del área correspondiente (BCN, 2019). La Planificación Urbana Intercomunal se realiza por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, que involucra una memoria explicativa con los objetivos, metas y programas de acción, una ordenanza con las disposiciones reglamentarias y planos que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, entre otros (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1975).

El principal instrumento para planificar el territorio a escala comunal es el Plan Regulador Comunal (PRC), que de acuerdo al DFL N°458 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento” (párrafo 4). Además, debe referirse al uso del suelo, la zonificación y el establecimiento de condiciones para la ocupación del territorio comunal, las condiciones para los proyectos urbanos condicionados, entre otros. Este instrumento es de carácter obligatorio para las comunas sujetas a planificación regional o intercomunal, para los centros poblados que la Seremi Minvu disponga mediante resolución y para los centros poblados de 7.000 o más habitantes (Cchc, 2017). Se hace imprescindible que los planes incorporen una perspectiva de la gestión del riesgo de desastres en su elaboración y constante actualización, de manera que se incluyan los factores subyacentes del riesgo y se identifiquen las áreas del mismo.

El Plan Seccional es utilizado en caso de que el PRC requiera una normativa detallada para algún sector de la comuna. Fija los trazos y anchos de calles, detalla la zonificación y las áreas de construcción obligatorias, entre otros elementos. El Límite Urbano corresponde a la línea imaginaria que demarca a las áreas urbanas que conforman los centros poblados, a fin de diferenciarlos de las otras áreas de la comuna.

Luego está el Plan de Desarrollo Comunal, más conocido como Pladeco, que según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 del año 2006, es un instrumento rector del desarrollo de la comuna y contempla acciones para satisfacer las necesidades de la comunidad local y acciones destinadas a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Tiene una vigencia mínima de cuatro años, los que no necesariamente coinciden con los periodos de las autoridades municipales. Es de utilidad para anticiparse a situaciones futuras,

genera debate comunal, estimula la participación ciudadana en torno a las principales propuestas de desarrollo y facilita la coordinación de las acciones del sector público y orienta al sector privado. Debe someterse a evaluación periódica, ser flexible y servir como un espacio de constante análisis y reflexión en la toma de decisiones. El desarrollo de estos planes debe incorporar la perspectiva de la gestión del riesgo en su elaboración y revisión para responder a la condición dinámica de los riesgos presentes en la comuna. Esto último, lamentablemente, queda a criterio de cada municipio y su gestión.

Adicionalmente, los municipios tienen la obligación de desarrollar el Plan Comunal de Emergencia, que corresponde al instrumento básico de coordinación frente a una emergencia en el territorio. Se especifican las capacidades municipales, la dotación de recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para combatir la emergencia (Onemi, 2002).

Los Planes Específicos por Variable de Riesgo deben ser atingentes a los riesgos presentes en cada territorio y tienen por objetivo establecer las acciones de respuesta ante una amenaza de origen natural o antrópico. También presentan las directrices e informaciones para la adopción de procedimientos, a fin de proporcionar una respuesta rápida y eficiente ante una emergencia. En las comunas de la región de Valparaíso, los municipios desarrollan estos planes ante las amenazas de tsunami e incendios forestales.

Los Planes Comunales de Contingencia son un instrumento que tiene por objetivo la coordinación de las acciones ante la ocurrencia de un algún evento. Se refieren a la ocurrencia de eventos masivos y periodos de alta afluencia de personas a la comuna, entre otros. Establecen los mecanismos de comunicación y coordinación con los servicios de emergencia, por mencionar algunos de sus alcances.

Finalmente, siguiendo el Pengrd, cada municipio debe elaborar su Plan Comunal de Reducción del Riesgo de Desastres Comunal, en concordancia con los Planes Nacional y Regional.

Figura 6. Instrumentos de GRD municipales

EMERGENCIAS

- * Plan Comunal de Emergencias
- * Plan Específico de Emergencias por Variable de Riesgo
- * Plan de Contingencia

REDUCCIÓN DE RIESGO

- * Plan Comunal de Reducción del Riesgo de Desastres

Fuente: elaboración propia.

El Pengrd, por su parte, establece acciones referentes a los municipios, entre las que se incluye:

- Fortalecer las capacidades municipales para la incorporación de la GRD en su planificación dentro de las vías de financiamiento existentes. Los municipios deben elaborar diagnósticos situacionales de GRD locales, definir etapas de implementación y priorización.
- Promover la implementación de los planes regionales, provinciales y comunales de GRD y emergencias y la gestión de recursos para su elaboración.
- Integrar a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de los planes regionales, provinciales y comunales de GRD y emergencias. Elaborar propuestas concretas de participación de diferentes organizaciones presentes en el territorio.
- Evaluar el establecimiento de una línea de transferencia para el ítem GRD a todos los niveles administrativos, para así velar por que las acciones tengan el presupuesto adecuado.

4. Importancia de la participación ciudadana en la GRD

La participación ciudadana hace referencia al activo involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas que afectan la vida de las personas de una comunidad determinada (Twigg, 2004). Como lo grafica Arnstein (1969) en su escalera de participación, existen varios niveles de involucramiento ciudadano. Estos van desde formas de baja participación ciudadana, como la manipulación y la terapia, hasta otras que demuestran verdadero poder ciudadano, como la toma de decisiones políticas categorizadas como colaboración, delegación de poder y control ciudadano. Entre ellas existen otras modalidades de mediana participación, como iniciativas de información, consultas o instancias en que las comunidades, por medio de representantes, pueden realizar asesorías a los tomadores de decisiones (Arnstein, 1969).

En la literatura sobre desastres sicionaturales existe un amplio consenso sobre la importancia de la participación ciudadana en la GRD. En este contexto, el conocimiento y la experiencia de las comunidades sobre sus territorios, historia, dinámicas sociales y culturales son aspectos de vital

Figura 7. Escalera de participación

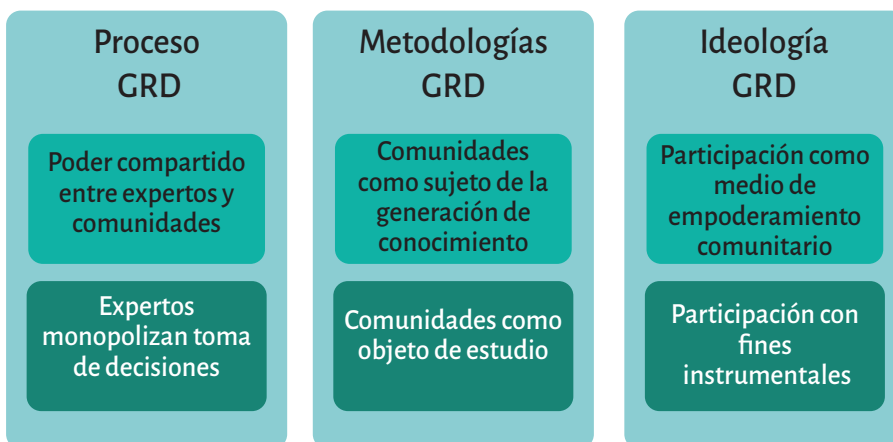


Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein, 1969.

importancia para enfrentar previa y posteriormente un desastre. Entre los aspectos positivos de promover la participación en estas circunstancias, se destaca que son las mismas comunidades las que pueden entender y explicar mejor sus vulnerabilidades y prioridades frente a los desastres, y que, por tanto, son las que podrían buscar las mejores soluciones a los problemas identificados. Adicionalmente, el proceso de participación ciudadana en la GRD puede estrechar los vínculos entre los miembros de la comunidad, mejorar la capacidad de organización comunitaria, empoderar a sus integrantes y llevar a una serie de consecuencias que fortalecerán la capacidad de las comunidades para enfrentar los desafíos frente a un desastre. Por último, el hecho de que sean las mismas comunidades las que comiencen a liderar las diferentes etapas de GRD hace que esta última sea más pertinente y eficiente, más sustentable en el tiempo, sin depender de actores ni de recursos externos (Twigg, 2004).

Siguiendo la propuesta de Pelling (2008), se pueden destacar tres dimensiones en las que se distingue una GRD participativa. En primer lugar está la dimensión del proceso de GRD, donde se diferencia entre las iniciativas en que el poder y decisiones son compartidos con las comunidades a lo largo del proceso de GRD y aquellas en que los expertos monopolizan el poder y las decisiones. En segundo lugar se encuentra la dimensión que refiere a las metodologías y evalúa si los métodos de recolección de información, análisis y evaluación tienen componentes participativos que permiten que la comunidad genere conocimiento y no sea solo un objeto de estudio. Por último, se distingue un nivel ideológico, donde se diferencian las prácticas que buscan empoderar a las comunidades en la GRD de aquellas que solo promueven la participación con fines instrumentales.

Figura 8. GRD participativa



Fuente: elaboración propia a partir de Pelling, 2008.

El mismo Pelling (2008) identifica una serie de actividades y tareas en las cuales las comunidades pueden tomar un activo rol en la GRD. Entre ellas destacan los procesos de reconocimiento de lo que está en riesgo; detección de las fuentes de peligro, vulnerabilidad o capacidad; recolección de datos y su posterior análisis, así como planificación de acciones dependiendo de la información levantada en terreno.

Las comunidades, sin embargo, no son un grupo homogéneo. Por el contrario, las desigualdades sociales y económicas, y las relaciones de poder entre sus miembros, entre otros factores, complejizan la promoción de la participación ciudadana en la GRD. Estos aspectos debiesen ser tomados en cuenta por los gobiernos locales en la planificación e implementación de programas que incentiven la participación enmarcados en la GRD. Tal como plantea Twigg (2004), las iniciativas debiesen implicar decisiones que presten atención a la estructura de la comunidad, las diferentes necesidades de los subgrupos y los potenciales conflictos entre diversos integrantes de la comunidad. Si se pone atención a estas recomendaciones, se darían las condiciones para realizar un proceso participativo que involucraría a las personas que suelen ser marginadas y que no podría ser copado por las élites locales.

En términos generales, estas reflexiones y sugerencias emanadas desde la academia sobre la participación ciudadana en la GRD han sido acogidas desde el ámbito de las políticas públicas.

En la esfera internacional se ha promovido la participación ciudadana en la GRD, tal como se aprecia en las recomendaciones del Marco de Acción de Hyogo. Este acuerdo indica que “se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre” (Sección III A, punto 13.f).

En tanto, el Marco de Acción de Sendai pone énfasis en la búsqueda de estrategias para el aumento de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres en naciones y comunidades, así como en la necesidad de comprender el riesgo de desastres de una manera más holística. Esto queda ratificado en uno de los apartados de la Prioridad de Acción N°1, que apuesta por “velar que se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres” (Unisdr, 2015, p. 15).

Por otra parte, en Chile el Pengrd reconoce “la importancia de una activa participación ciuda-

dana en la identificación de riesgos y recursos, y en la formulación de herramientas de gestión” (Onemi, 2016, p. 54). Para ello, el Pengrd promueve la identificación de organizaciones civiles “debido a su capacidad de inserción en la realidad social y de construcción de formas innovadoras de vinculación” (pp. 156-57). En el caso de la región de Valparaíso, el Plan para la Reducción del Riesgo de Desastres vigente señala la importancia de involucrar a las comunidades por medio de la participación en políticas y actividades relacionadas a la GRD (Prrd Valparaíso). A su vez, los municipios también han asumido el desafío de involucrar a las comunidades en la GRD, promoviendo en la población capacidades suficientes para hacer frente a los desafíos que supone un creciente escenario de desastres socionaturales debido a la crisis climática (Amuch, 2019). En este contexto, destacan iniciativas como la Microzonificación de Riesgo y Recursos con Participación Comunitaria promovida por la Onemi e implementada por municipios a lo largo del país (Onemi, 2017).

No obstante lo anterior, en materia de promoción y de participación comunitaria existe un desfase entre lo propuesto en los marcos internacionales y la práctica, donde gran parte de los municipios no cuentan con los recursos ni capacidades para instalar una gestión efectiva del riesgo de desastres.

MÉTODO

El presente estudio tiene por objetivo principal explorar las capacidades, recursos y estrategias de gestión del riesgo de los gobiernos locales de la región, con especial énfasis en la participación ciudadana. En cuanto a los objetivos específicos, el presente estudio busca:

- Realizar un breve diagnóstico del grado de afectación de la población producto de los desastres en la región.
- Estudiar cómo se integra la perspectiva de GRD en la gestión de los gobiernos locales.
- Identificar las capacidades e instrumentos de los gobiernos locales en las 38 comunas de la región.
- Indagar en cómo los gobiernos locales incorporan la participación ciudadana en la GRD.

Para el desarrollo del presente estudio se utilizaron de forma complementaria métodos de investigación y análisis de carácter cuantitativo y cualitativo (Taylor et al., 1986). Adicionalmente, se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias (Scribano et al., 2009).

El enfoque cuantitativo de la investigación se basó principalmente en tres (3) instrumentos de recolección y sus respectivas bases de datos:

- Encuesta sobre gestión del riesgo de desastres aplicada por la Fundación Superación de la Pobreza (FSP), región de Valparaíso, mediante Ley de Transparencia (2019).
- Datos del “Catastro de capacidades municipales para la gestión de riesgo de desastres y emergencias” realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) en la región (2019).
- Ficha Básica de Emergencia (Fibe) del Ministerio de Desarrollo Social en la región de Valparaíso (2017 a 2019).

La encuesta realizada por la Fundación consideró un cuestionario de 11 preguntas con el propósito de obtener un panorama general sobre la GRD en los gobiernos locales de la región. Este instrumento logró una tasa de respuesta del 71%, correspondiente a 27 municipalidades. Adicionalmente, el 5% contestó de manera parcial (dos municipios) y el 24% no contestó por diversas razones (nueve municipios). La mayor parte de esta información fue sistematizada en una base de datos a nivel comunal que se analiza en el capítulo de resultados.

De manera complementaria, y con el propósito de comparar, complementar y respaldar la información recabada por la Fundación, se realizó una solicitud de información a la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) para acceder a los datos de la región de Valparaíso sistematizados en su estudio “Catastro de capacidades municipales para la gestión de riesgo de desastres y emergencias”. Esta encuesta tuvo una tasa de respuesta del 61%, equivalente a 23 comunas de la región.

Por último, se solicitó la base de datos de la Ficha Básica de Emergencia (Fibe) mediante el sistema de transparencia a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. La Fibe se aplica en terreno a los hogares que han sufrido daños o se han visto afectados por algún evento de origen antrópico o natural inmediatamente después de la emergencia. Es realizada por personal de los departamentos sociales y de emergencias del municipio, encuestadores capacitados y autorizados por la Seremi del Ministerio de Desarrollo Social. Con los datos de la Fibe se pudo enriquecer la información recolectada por la Fundación y Amuch, y determinar el grado de afectación, características de los habitantes de la región y necesidades de las personas que han vivido un desastre. Adicionalmente, se solicitó información del puntaje del Registro Social de Hogares (RSH), lo que nos permite hacer una caracterización de la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres siconaturales. La información recibida corresponde a una base de datos de todas las personas (25.860) a las que se les aplicó la Fibe dentro del periodo de enero de 2017 a diciembre de 2019 en la región de Valparaíso³.

En la siguiente tabla se presenta el detalle de la información disponible para cada municipio en cada una de las tres bases de datos utilizadas en el análisis del presente estudio. En verde más oscuro se identifican los instrumentos incompletos, en verde menos oscuro aquellos aplicados exitosamente y en verde más claro están indicados los casos para los que no existe información. Por último, en cuanto a los datos de la Fibe, se recibió toda la información relativa a la región de Valparaíso, pero se marcan con un asterisco las casillas en blanco que corresponden a comunas que no pudieron identificarse en la base de datos por contener información sensible. Los métodos cualitativos del presente estudio involucraron entrevistas semiestructuradas a

³ Por razones de confidencialidad no se entregó el identificador del hogar, por lo que nuestros análisis se realizan a partir de personas afectadas por un siniestro. Cabe recordar que este instrumento se aplica por hogar a un informante clave dentro de la vivienda.

Tabla 2. Fuentes de información por comuna

Provincia	Comuna	FSP	AMUCH	FIBE
Isla de Pascua	Isla de Pascua			*
Los Andes	Calle Larga			
	Los Andes			
	Rinconada			
	San Esteban			
Marga Marga	Limache			
	Olmué			
	Quilpué			
	Villa Alemana			
Petorca	Cabildo			
	La Ligua			*
	Papudo			
	Petorca			*
	Zapallar			*
Quillota	Hijuelas			
	La Calera			
	La Cruz			*
	Nogales			
	Quillota			
San Antonio	Algarrobo			*
	Cartagena			
	El Quisco			*
	El Tabo			
	San Antonio			*
	Santo Domingo			
San Felipe	Catemu			*
	Llay Llay			
	Panquehue			*
	Putendo			
	San Felipe			
	Santa María			

Provincia	Comuna	FSP	AMUCH	FIBE
Valparaíso	Casablanca			
	Concón			
	Juan Fernández			*
	Puchuncaví			
	Quintero			
	Valparaíso			
	Viña del Mar			
Total		27	23	26

Fuente: elaboración propia.

expertos y académicos sobre la GRD. Adicionalmente, se entrevistó a funcionarios municipales y dirigentes comunitarios de la región. Debido a la magnitud de territorios en la región (38 municipios), se seleccionaron cuatro comunas con el objetivo de profundizar en las prácticas de GRD, especialmente en el ámbito comunitario desde el gobierno local. La selección se realizó considerando la información recolectada en la encuesta de la Fundación, con especial consideración de las respuestas referentes a acciones exitosas de gestión comunitaria del riesgo de desastres. Las comunas seleccionadas fueron Valparaíso, Concón, Quillota y Cartagena. De forma paralela, y debido a la experiencia que ha tenido la comuna de Petorca con la escasez hídrica, se entrevistó a una de sus funcionarias municipales.

Es importante destacar que las entrevistas se aplicaron a un área particular de los municipios, encargada de liderar las etapas de prevención, preparación, mitigación y primera respuesta; son otras áreas las encargadas de las etapas de recuperación y reconstrucción. Adicionalmente, en Quillota y Cartagena se logró coordinar entrevistas con representantes de la comunidad que habían participado de las actividades de GRD desarrolladas por los municipios. Con el objetivo de incorporar experiencias y opiniones de expertos con amplia trayectoria en la

Tabla 3. Entrevistas con actores comunales

Comuna	Cargo	Institución
Cartagena	Director	Municipio-Seguridad Pública y Emergencias
Quillota	Jefe	Municipio-Oficina de Protección Civil y Emergencias
Concón	Encargado	Municipio-Unidad de Emergencias

Valparaíso	Jefe	Municipio-Unidad de Emergencias
Petorca	Encargada	Municipio-Asuntos Hídricos
Cartagena	Dirigente	Junta de Vecinos
Cartagena	Dirigente	Junta de Vecinos
Quillota	Dirigente	Junta de Vecinos

Fuente: elaboración propia.

GRD a nivel comunitario, se realizaron tres entrevistas en profundidad a representantes de la academia y sociedad civil de la región de Valparaíso.

Tabla 4. Entrevistas a representantes de la sociedad civil

Tipo	Ocupación	Institución
Academia	Académico	Universidad de Playa Ancha
Sociedad civil	Psicóloga comunitaria	Caritas Valparaíso
Sociedad civil	Profesional	Caritas Valparaíso

Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS Y HALLAZGOS

En este apartado se presentan los principales resultados de esta investigación, los que se organizan en seis secciones que agrupan la información recabada a través de las entrevistas, solicitudes de transparencia realizadas a los municipios de la región, solicitud de transparencia al Ministerio de Desarrollo Social referente a las Fibe aplicadas en la región e información facilitada por Amuch.

La primera sección presenta la siniestralidad en la región de Valparaíso, evaluada a partir de información proveniente de fuentes secundarias. La segunda sección es un análisis de la información proveniente de la Ficha Básica de Emergencia (Fibe) que da cuenta de las características de los eventos ocurridos y de las personas afectadas en la región durante los últimos tres años. La tercera sección aborda los resultados del estudio relativos a los recursos y estructura con que cuentan las municipalidades para la GRD. Un cuarto apartado reporta los hallazgos relativos a los instrumentos que tienen y utilizan los municipios en esta materia. En la quinta sección se relatan los resultados relativos a la vinculación de los municipios con actores claves, con especial énfasis en los hallazgos sobre participación ciudadana en la GRD, relación con instituciones de la sociedad civil y su proximidad con otros municipios. Finalmente, se presenta una sección que analiza la percepción del riesgo y el cambio climático por parte de los funcionarios municipales.

1. Perfil de siniestralidad en la región de Valparaíso

La región de Valparaíso cuenta con 38 comunas divididas en ocho provincias y tiene una superficie aproximada de 16.400 km², lo que representa un 2,2% del territorio nacional. Según el Censo de 2017, su población asciende a 1.815.900 personas.

Las principales amenazas que enfrenta la región de Valparaíso corresponden a (Onemi, 2018):

- Amenaza de sismo y tsunami en todo el borde costero continental e insular.
- Amenaza meteorológica en que se incluye déficit hídrico, precipitaciones y vientos intensos, remociones de masa, nevadas, avalanchas, olas de frío y calor, marejadas, tormentas eléctricas en sectores precordilleranos, tornados y otros.
- Amenaza de incendios forestales en zonas rurales, urbanas e interfase.
- Amenaza de incidentes por materiales peligrosos y emergencias industriales, portuarias y mineras.
- Amenaza de grandes incendios estructurales que afectan a los cascos históricos.
- Alteraciones de suministros básicos de agua potable, electricidad y de la red de gas natural.
- Eventos socioorganizativos tales como eventos masivos, manifestaciones, accidentes de tránsito y eventos de carácter sanitario.
- Accidentes de tránsito con vehículos menores y mayores.

Los desastres más comunes en la región son los de orden climatológico, principalmente asociados a sequías (50%) e incendios forestales (24%). Luego vienen los de carácter hidrometeorológico (15%), que corresponden mayoritariamente a inundaciones, remociones de masa y tormentas. Las catástrofes de carácter geofísico solo explican un 2% de los siniestros de esta región (FSP, 2017).

La escasez hídrica se presenta principalmente en la provincia de Petorca, donde ya se ha convertido en una situación crónica que con el pasar de los años ha afectado a las provincias de Marga Marga y Quillota. Hasta enero de 2020, 37 de las 38 comunas de la región habían sido decretadas como zonas de escasez hídrica, con la única excepción de Isla de Pascua (DGA, 2020). En la región existe una recurrencia histórica de incendios forestales, especialmente en las comunas de Valparaíso, Viña del Mar y San Antonio, pero que se ha extendido también a localidades como Casablanca, Quilpué y Villa Alemana. En cuanto a los desastres hidrometeorológicos, las comunas de Valparaíso, Los Andes y San Antonio son las más afectadas. Por último, es necesario remarcar los casos de contaminación industrial que afectan principalmente a las comunas de Concón, Quintero, Puchuncaví, Valparaíso y Los Andes debido a la concentración de actividades industriales, comerciales y turísticas (FSP, 2017).

En términos de afectación por desastres socionaturales, Valparaíso representa apenas el 2,2% del territorio nacional y concentra el 11,5% de la población del país. Esto se agudiza al considerar que en la región se focaliza el 41% de los incendios forestales ocurridos entre 1970 y 2014. Esto se replica en los eventos geofísicos, contaminación y sequía (FSP, 2017).

2. Caracterización de la población afectada por desastres en la región de Valparaíso

En esta sección se presentan los resultados obtenidos al analizar la información contenida en la base de datos de la Ficha Básica de Emergencia. En ella se encuentran todos los registros de las fichas aplicadas en la región entre 2017 y 2019 y entrega un panorama de la siniestralidad de la región, lo que permite identificar las características de las personas afectadas por emergencias y el tipo de desastre al que se han enfrentado.

En la base de datos de la Fibe se puede determinar el número de casos distintos que han sido catastrados por la ficha en la región de Valparaíso por tipo de siniestro. Se han catastrado 669 eventos (Tabla 5), distribuidos de forma similar en los tres últimos años. De ellos, 2018 es el que presenta un mayor número (227 siniestros), y 2019, la menor cantidad (217). Los incendios estructurales son los eventos más frecuentes y se registraron 472 de ellos en la base de datos, equivalentes al 71% de los eventos. Estos se distribuyen desigualmente entre los tres años, partiendo con 89 en 2017, 203 en 2018 y 180 el año 2019. Muy por debajo se encuentran los incendios forestales, con 91 eventos, equivalentes al 13,6% del total, que se concentran principalmente en el año 2017, cuando ocurrieron 82 de ellos. En tercer lugar se encuentran los sistemas frontales, con 44 siniestros, equivalentes a 6,6% de los eventos, que al igual que los incendios forestales, se concentran en el año 2017, periodo en que se registraron 31 de ellos. El resto de los eventos se presentan con menor frecuencia en la región y representan menos de 3% cada uno.

Tabla 5. Siniestros catastrados mediante Fibe en la región de Valparaíso⁴

Tipo de emergencia	Año de la emergencia			Total	Porcentaje
	2017	2018	2019		
INCENDIO ESTRUCTURAL	89	203	180	472	70,55%
INCENDIO FORESTAL	82	1	8	91	13,60%
SISTEMA FRONTAL	31	5	8	44	6,58%
REMOCIÓN DE MASA	5	6	4	15	2,24%
DÉFICIT HÍDRICO	10	1	2	13	1,94%
EXPLOSIÓN	2	4	5	11	1,64%
ACCIDENTE SIMPLE	4	2	1	7	1,05%
ALTERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA	1		6	7	1,05%
ALTERACIÓN SANITARIA		3		3	0,45%
ALTERACIÓN SUMINISTRO SERVICIOS BÁSICOS			2	2	0,30%

⁴ En este caso, los eventos que se registran corresponden solo a aquellos en que se aplica la Fibe a nivel comunal/regional, no a la totalidad de las amenazas regionales. Es decir, solo cuando se levanta el requerimiento de focalización por parte de los municipios y/o del MDS. Puede que haya eventos subrepresentados, como la escasez hídrica, cuya focalización se coordina desde el Ministerio de Agricultura (Minagri), la Dirección General de Aguas (DGA) o el Ministerio de Obras Públicas (MOP) directamente. Otros, como los incendios estructurales, quedan sobrerrepresentados.

VIENTOS		1	1	2	0,30%
ACCIDENTE SUSTANCIAS Y MATERIALES PELIGROSOS	1	1		1	0,15%
SISMOS				1	0,15%
Total	225	227	217	669	100%

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

En la región, en los últimos tres años se han registrado un total de 25.860 personas a las que se les ha aplicado la Fibe producto de alguna emergencia. Se aprecia que durante el año 2017 se aplicó a 9.899 personas; luego, el año 2018, hubo una baja considerable, con 4.058 personas; y, finalmente, el año 2019 se registraron más personas catastradas, con un total de 11.903 (Tabla 6). Esto puede obedecer a distintas razones, desde dispares capacidades técnicas hasta problemas en la aplicación y énfasis de los gobiernos locales, entre otros.

En cuanto al número de personas afectadas, el evento crítico más relevante en la región es el déficit hídrico, que impactó a más de 16.000 personas durante los últimos tres años, lo que equivale a un 62% de la población afectada. Le siguen los incendios forestales, con un total de 3.017 personas, equivalentes a un 12% de los catastrados. En tercer lugar se encuentran los sistemas frontales, con un total de 2.524 personas, concentradas principalmente durante el año 2017. Los incendios estructurales, vale decir, incendios en residencias particulares, ya sea en casas o departamentos, afectaron a más de 2.200 personas y equivalen a cerca de un 9% del total. En quinto orden de ocurrencia, las explosiones afectaron a 956 personas del total de la muestra, lo que equivale a un 3,7% de los afectados. Finalmente, emergencias como alteraciones de suministro de servicio básico, accidentes de sustancias y materiales peligrosos, accidentes simples, alteraciones sanitarias, alteraciones de infraestructura, vientos y sismos, tienen un nivel de afectación de cerca de 1.000 personas en la región, lo que equivale a aproximadamente un 4% de los encuestados.

Tabla 6. Número de personas afectadas por emergencias en la región de Valparaíso por año

Tipo de evento	2017	2018	2019	Total	Porcentaje
DÉFICIT HÍDRICO	5.219	1.849	9.014	16.082	62,19%
INCENDIO FORESTAL	1.680	1	1.336	3.017	11,67%
SISTEMA FRONTAL	1.625	818	81	2.524	9,76%
INCENDIO ESTRUCTURAL	418	931	912	2.261	8,74%
EXPLOSIÓN	908	9	39	956	3,70%

⁴ tados, ya que son los eventos donde los municipios tienen mayor injerencia, por lo que existe mayor aplicación de la Fibe. Lo anterior no es excluyente de la cantidad de personas afectadas, la que sí es representativa según el número de casos.

ALTERACIÓN SUMINISTRO SERVICIO BÁSICO	-	-	484	484	1,87%
ACCIDENTE SUSTANCIAS Y MATERIALES PELIGROSOS (ALERTA MEDIOAMBIENTAL)	-	371	-	371	1,43%
REMOCIÓN DE MASA	25	33	11	69	0,27%
ACCIDENTE SIMPLE	22	14	2	38	0,15%
ALTERACIÓN SANITARIA	-	31	-	31	0,12%
ALTERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA	1		21	22	0,09%
VIENTOS	-	1	3	4	0,02%
SISMOS	1	-	-	1	0,00%
Total	9.899	4.058	11.903	25.860	100%

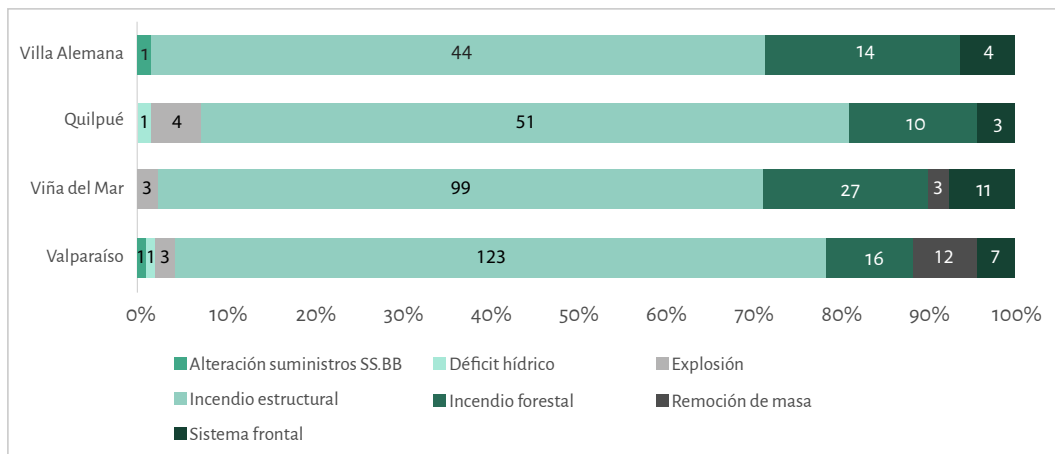
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

La comuna con la mayor cantidad de eventos es Valparaíso, donde se registraron 172 de ellos, equivalentes al 26% de los siniestros de la región. El 72% (123) corresponde a incendios estructurales. La segunda comuna con mayor cantidad de siniestros es Viña del Mar, con 147 eventos, equivalentes al 22% del total. Al igual que en Valparaíso, los incendios estructurales son los que registran una mayor frecuencia, con el 67% de los eventos (99). En tercer lugar, y muy por debajo de Viña del Mar, se encuentra Quilpué, con 69 eventos, equivalentes a un 10% de la región. Siguiendo el patrón, son los incendios estructurales los más importantes (51). En cuarto lugar aparece Villa Alemana, con 63 casos (9%), de los que un 70% corresponde a incendios estructurales (44). El resto de las comunas tiene menor cantidad de eventos registrados en la Fibe y representan menos de 6% de los eventos cada una (ver Gráfico 1).

En cuanto a las personas afectadas por siniestro, la comuna de Valparaíso concentra el 28,8% de los catastrados, equivalente a 3.976 personas. Esta cifra se aleja mucho de las otras comunas y la posiciona como la localidad con mayor aplicación de Fibe⁵ posterior a las catástrofes, así como aquella donde ocurre una mayor cantidad de eventos catastróficos. Respecto al tipo de siniestro, los incendios forestales se llevan el primer lugar con un 60,5% de los casos, seguidos por los incendios estructurales, que corresponden al 20% de los casos, y por los sistemas frontales, responsables del 13,4% de los eventos. Si se considera que esta comuna es la segunda más poblada de la región, con un total de 296.655 habitantes, la población afectada corresponde a 1,3% del total.

⁵ Es importante recordar que hay 11 comunas de la región que no registran aplicación de la Fibe en sus territorios. Esto no quiere decir que no se hayan visto aquejadas por emergencias, sino que muchas veces no cuentan con la capacidad técnica y dotación municipal para poder aplicar el instrumento. Es importante remarcar esta brecha al momento de interpretar los datos expuestos en este capítulo.

Gráfico 1. Número de siniestros por tipo y comuna⁶



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Con un 20,2% de los casos, equivalente a 2.786 personas, viene la comuna de Olmué, en que la principal catástrofe corresponde, en un 99% de los casos, al déficit hídrico, y el restante 1% a incendios estructurales. Considerando la población total de la comuna, un 15,9% de las 17.516 personas que viven en la comuna se han visto afectadas por algún desastre, que, como ya se dijo, corresponde casi ineludiblemente al déficit hídrico.

Más abajo en la tabla viene Quilpué, con 1.476 personas encuestadas y donde se registran 10,7% de los casos regionales. El principal evento medido, con un 62% de los casos, es la explosión, seguida de incendios estructurales, con un 14%, y déficit hídrico, con un 13% de los encuestados. En este caso, la población total es de 151.508, por lo tanto, solo el 1% de las personas de la comuna se han visto afectadas. En cambio, en la comuna de Quillota, 1.267 personas han recibido impactos, equivalentes al 9,2% del total. De estos casos, el 98% corresponde a eventos relacionados con déficit hídrico. Con relación a la población total (90.517), la afectación corresponde al 1,4%.

La quinta comuna con mayor frecuencia de Fibe registradas es Viña del Mar, con 1.045 personas, equivalente al 7,6% de los casos. En esta comuna, el principal siniestro corresponde a incendios estructurales, con un 42% de los casos, seguido de sistemas frontales, con un 37%, e incendios forestales, con un 15% de los casos. Es la comuna con mayor número de habitantes de la región (334.248), por lo que la afectación es de solo 0,3% de la población.

⁶ Para este gráfico se incluyen solo aquellas comunas que suman más del 5% del total de siniestros.

Tabla 7. Número de personas afectadas por comuna en la región de Valparaíso⁷

Comuna	Personas	Porcentaje
Valparaíso	3.976	28,8%
Olmué	2.786	20,2%
Quilpué	1.476	10,7%
Quillota	1.267	9,2%
Viña del Mar	1.045	7,6%
Villa Alemana	780	5,7%
Quintero	410	3,0%
Nogales	408	3,0%
Putaendo	309	2,2%
San Felipe	206	1,5%
Hijuelas	202	1,5%
Casablanca	183	1,3%
Llay Llay	169	1,2%
Santo Domingo	151	1,1%
Los Andes	132	1,0%
Limache	110	0,8%
Santa María	73	0,5%
Puchuncaví	31	0,2%
Cabildo	19	0,1%
Rinconada	17	0,1%
El Tabo	16	0,1%
Cartagena	13	0,1%
Papudo	7	0,1%
San Esteban	6	0,0%
La Calera	5	0,0%
Concón	1	0,0%
Total	13.798	100%

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Población vulnerable

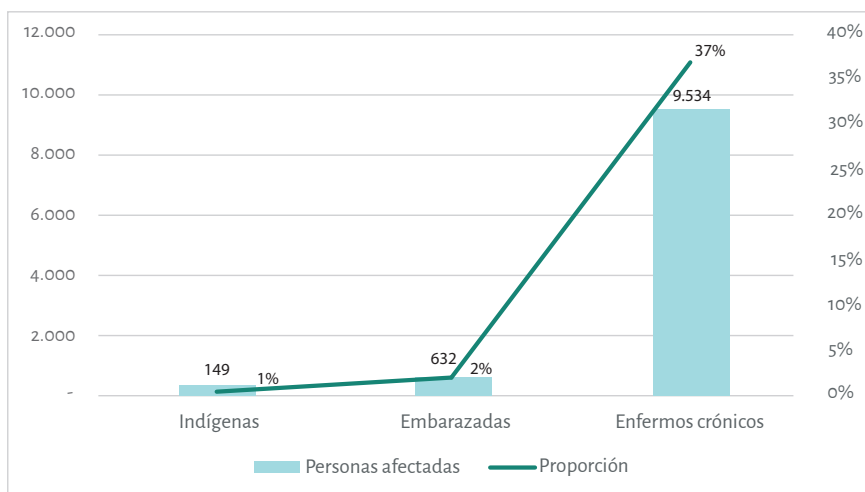
La Fibe recoge información de población que suele tener un mayor grado de riesgo al momento de enfrentar una catástrofe. Específicamente, indaga en el número de personas pertenecientes

⁷ No se logra identificar la comuna en 12.062 casos, los que representan el 46,6% del total.

a pueblos indígenas, mujeres embarazadas y enfermos crónicos, equivalentes al 40% total de los casos.

Se encuentra una muy baja proporción de población indígena en la quinta región, equivalente al 0,6% de los casos (149 personas de un total de 25.860), a diferencia del 6,8% de población indígena presente en la región de Valparaíso (Censo, 2017). De manera más significativa, un 2,4% del universo son mujeres embarazadas (632). El número más revelador y que llama profundamente la atención corresponde a los enfermos crónicos, ya que un 36,9% de las personas encuestadas declaran la existencia de alguna enfermedad crónica, situación que afecta principalmente a personas de mayor edad.

Gráfico 2. Población vulnerable en emergencia



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

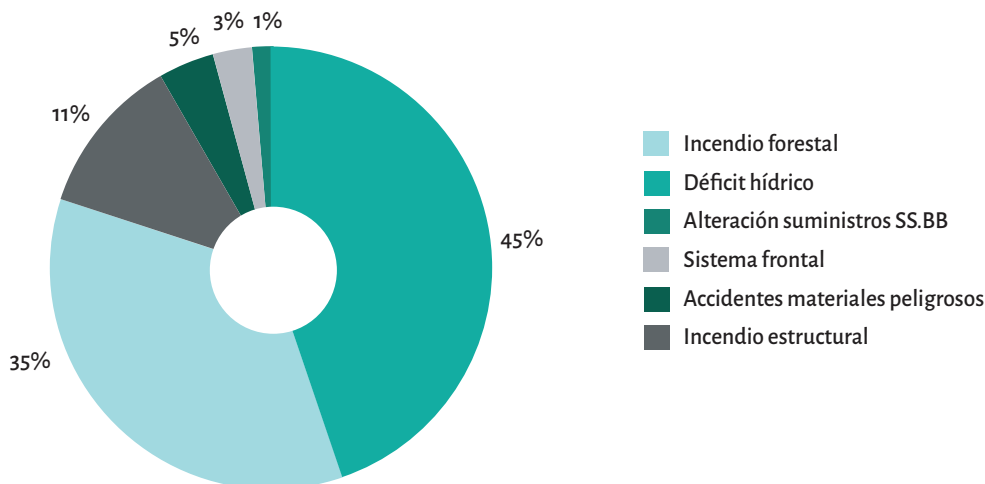
Pérdida laboral

Un 9,2% de los encuestados se ha visto afectado por la pérdida de su empleo, lo que es equivalente a 2.390 personas afectadas directamente o porque otro integrante del hogar⁸ perdió su fuente laboral producto de la emergencia. Esta es una consecuencia derivada de siete de los 13 tipos de siniestros ocurridos en la región. Del total de personas con pérdida laboral, el 45% está asociado al déficit hídrico, seguido por un 35% relacionado con incendios forestales, lo que coincide con las principales emergencias que aquejan a la región. Esta situación demuestra las consecuencias negativas de los desastres siconaturales y la manera en que en muchas ocasio-

⁸ En la ficha no se distingue el miembro del hogar que perdió su fuente laboral, pues se pregunta a nivel de hogar.

nes la emergencia tiene repercusiones en los ingresos de las familias afectadas y sus modos de vida. Cuando los desastres son de orden hídrico y/o forestal, como la sequía e incendios forestales, la afectación suele ir aparejada de pérdidas laborales vinculadas a los modos de vida propios del campesinado tradicional, lo que afecta recursos naturales, oficios y prácticas culturales (FSP, 2019).

Gráfico 3. Pérdida laboral según tipo de emergencia



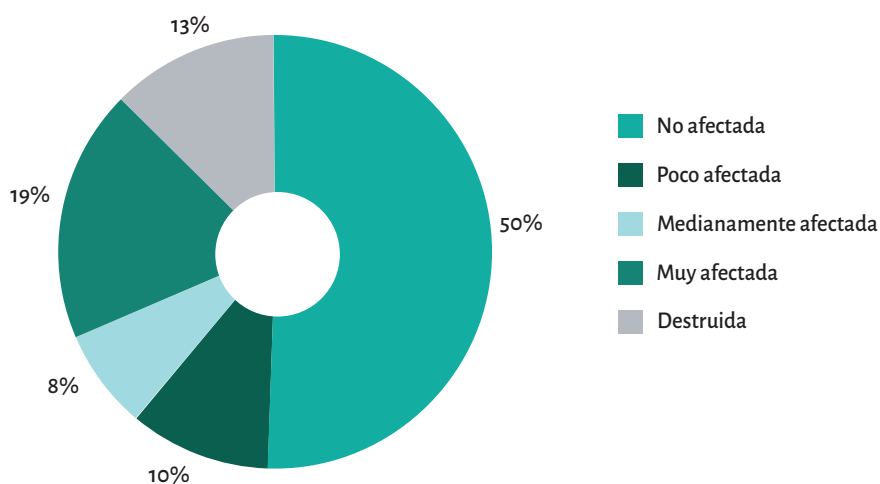
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Afectación de la vivienda

Las consecuencias de los desastres siconaturales sobre las viviendas varían ampliamente dependiendo del tipo de siniestro. Para recoger esta información, la Fibe pregunta por el nivel de daño en la vivienda según la percepción de la o el entrevistado. Esta pregunta tiene seis categorías que se ordenan desde vivienda no afectada a vivienda destruida. En el gráfico se aprecia que en un 50% (13.057) de los casos, las viviendas no se ven afectadas, lo que se debe a que el mayor desastre de la región corresponde al déficit hídrico, que no tiene consecuencias sobre las viviendas, sino sobre las personas. Por otra parte, un 13% de las viviendas resultaron destruidas como resultado de la emergencia, lo que equivale a 3.271 personas que perdieron su hogar. Asimismo, un 19% declaró que su vivienda terminó muy afectada producto de la catástrofe.

Es relevante realizar un análisis por tipo de siniestro, ya que en su mayoría las viviendas resul-

Gráfico 4. Grado de afectación en la vivienda



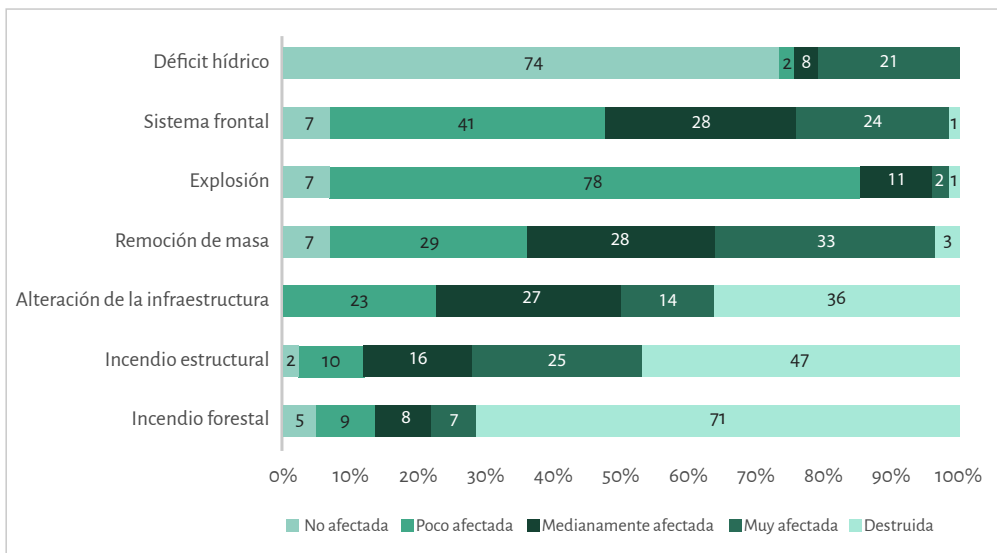
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

tan con mayor daño producto de incendios, ya sea forestales o estructurales, o asociados a explosiones, lo que no ocurre cuando se producen eventos menos violentos en la vivienda, como alteración sanitaria, alteración de servicios básicos, accidentes y déficit hídrico.

En el caso de los incendios forestales, estos destruyen la vivienda del 71% (2.151) de los individuos y dejan muy y medianamente afectadas a un total de 15% (449) de las personas. Solo un 5% de las viviendas no se ven afectadas por este tipo de evento. De la misma forma, los incendios estructurales tienen una alta tasa de destrucción de la vivienda, lo que impacta sobre el 47% (1.061) de las personas, dejando al 25% (565) de ellas con un hogar muy afectado por el incendio, y a 16% (363) medianamente afectadas. Solo en el 2% de los casos no se registra afectación a la vivienda.

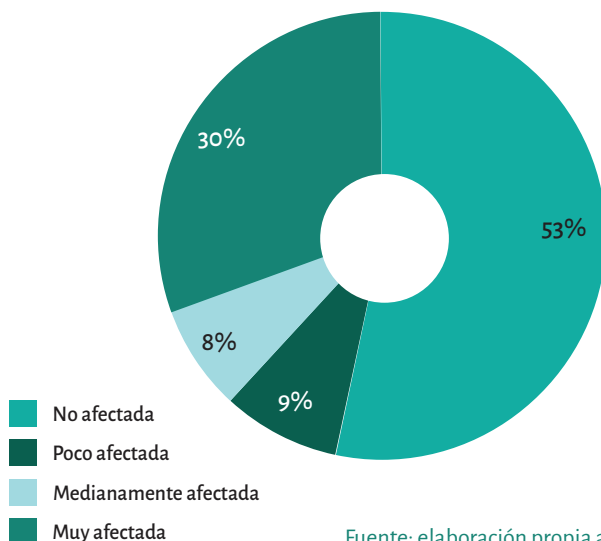
Por otra parte, accidentes con sustancias y materiales peligrosos y alteración sanitaria afectan muy poco a las viviendas: 96% (358) y 90% (399), respectivamente, de los hogares no aprecia consecuencias negativas. En el caso del déficit hídrico, un 74% (11.834) de las personas no tiene afectación en la vivienda, sin embargo, un 21% (3.363) declara que su casa se ha visto muy afectada por esta situación.

Gráfico 5. Grado de afectación de la vivienda según los principales tipos de emergencias catastrados



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico 6. Afectación de enseres de la vivienda



Afectación de enseres

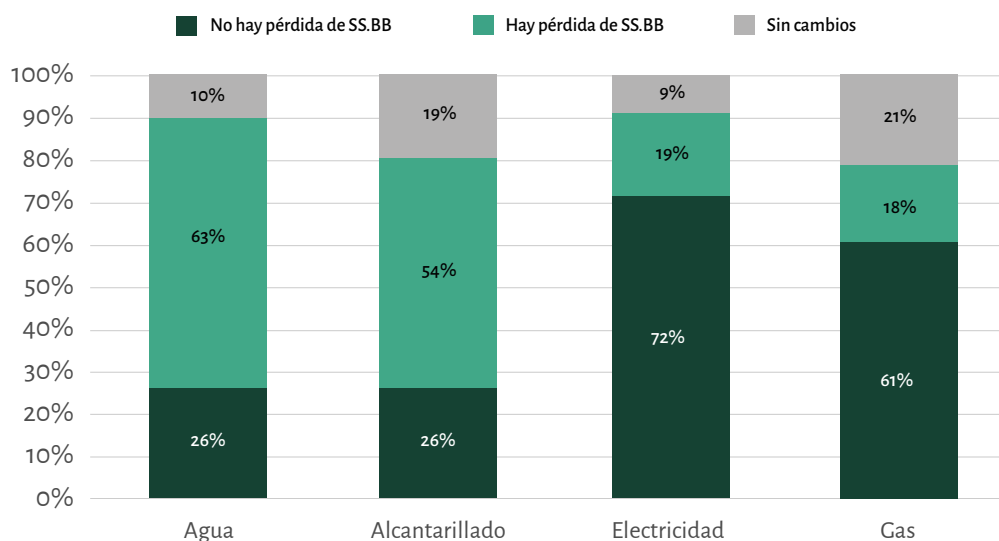
Siguiendo en la misma línea, este impacto también es bajo y un 53% (13.750) de los entrevistados declara no haber sufrido daños en los enseres de sus viviendas. Sin embargo, una mayor proporción de las personas, 30,3% (7.828), declara que sus enseres quedaron muy afectados producto de la emergencia.

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Disponibilidad de servicios básicos

Finalmente, en la ficha se registra información acerca de la disponibilidad de servicios básicos posterior a la emergencia. En un 63% de los casos, equivalente a 16.414 personas, ellas declaran no tener acceso a agua potable, lo que se explica principalmente por el déficit hídrico y los incendios. Un 54% (14.074) de las personas declara no tener acceso al servicio de alcantarillado, lo que nuevamente se explica por el déficit hídrico e incendios forestales. El servicio de electricidad y gas tiene una menor tasa de afectación, con un 19% (4.846) y 18% (4.638), respectivamente, y se ve restringido principalmente en los hogares que han sufrido incendios.

Gráfico 7. Servicios básicos postemergencia

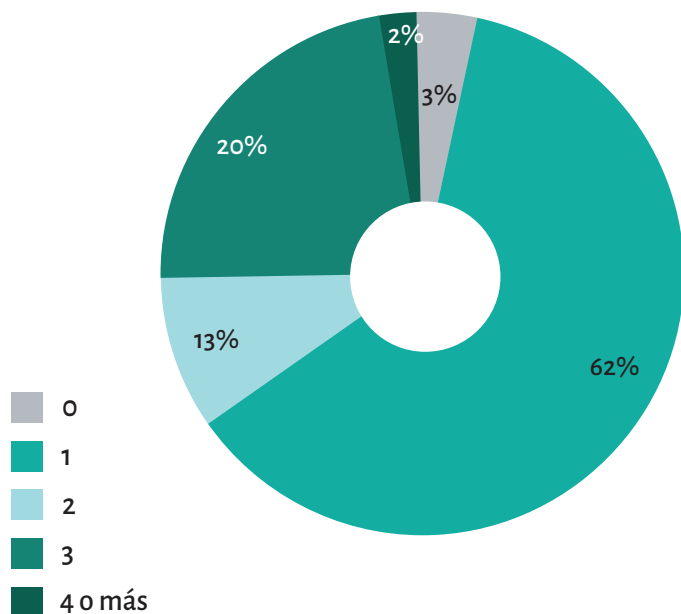


Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Necesidades de la población afectada según satisfactores

La última pregunta de la Fibe hace referencia a las necesidades que tienen las familias producto de la emergencia. Se hace referencia a 14 tipos de necesidades: agua, materiales de construcción, colchones o frazadas, solución habitacional transitoria, atención de salud, vestuario, artículos de higiene personal, artículos de aseo, cocinilla o materiales de cocina, pañales (niño o adulto), alimentación para lactantes, ayuda técnica a personas con discapacidad y calefacción.

Gráfico 8. Cantidad de necesidades de los damnificados



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Es importante analizar el número de necesidades que presentan las personas después de haberse enfrentado a un desastre siconatural. En la ficha se sugiere incluir hasta tres opciones de acuerdo con la prioridad de los damnificados, sin embargo, la base de datos indica que algunas fichas registran más de tres opciones, llegando a un número máximo de 11 necesidades. El promedio de necesidades por persona es de 1,6. El 3% (706) de las personas declara no tener ninguna necesidad, el 62% (16.144) reporta solo una necesidad, el 12% (3.218) da cuenta de dos necesidades, el 20% (5.186) señala tres necesidades y solo el 2% (606) reporta más de tres necesidades. No está claro si esto se debe a las instrucciones de llenado de la ficha o a una gran necesidad de ayuda de parte de este último grupo de personas. Después de cualquier tipo de desastre, las personas se ven enfrentadas a múltiples necesidades, por lo que es importante registrar el tipo de ayuda al que sería bueno acceder, a fin de que esta se canalice de manera eficiente.

Se agruparon las necesidades en cuatro ámbitos, dependiendo del tipo de satisfactor, para facilitar el análisis: agua, supervivencia, habitación y salud.

Se agruparon las necesidades en cuatro ámbitos, dependiendo del tipo de satisfactor, para facilitar el análisis: agua, supervivencia, habitación y salud.

Tabla 8. Tipo de satisfactores

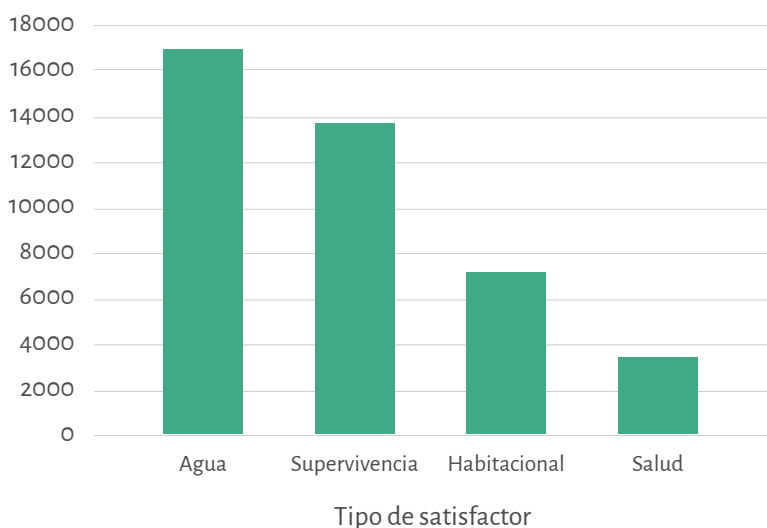
Tipo de satisfactores	Descripción
Satisfactor agua	Agua potable y agua para riego y alimentación de animales.
Satisfactores de supervivencia	Alimentación, colchones, vestuario, artículos de aseo, cocinilla o materiales de cocina.

Satisfactores habitacionales	Materiales de construcción, calefacción y solución habitacional transitoria.
Satisfactores de salud	Alimento para lactantes, ayuda técnica a personas con discapacidad, atención de salud, pañales (niño o adulto) y artículos de higiene personal.

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

La principal necesidad reportada por las personas que sufrieron alguna emergencia fue de agua y se registran 16.901 habitantes con esa carencia, que representa a un 65% del total, en su mayoría correspondiente a personas afectadas por el déficit hídrico que sufre la región. Luego vienen los satisfactores de supervivencia, con 13.585 personas que requieren esta ayuda, donde destaca la necesidad de alimentos, experimentada por 7.792 personas. En menor medida están los satisfactores habitacionales, con 7.122 personas que los requieren (prevalece la necesidad de materiales de construcción y solución habitacional transitoria en los casos de incendios estructurales o forestales, y entre aquellos que han sufrido graves consecuencias producto de sistemas frontales). Finalmente, aparecen los satisfactores de salud, que son requeridos por un total de 3.261 personas.

Gráfico 9. Satisfactores reportados como necesidad por los damnificados



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Al realizar el análisis por tipo de desastre, se encuentra que el agua es el satisfactor más demandado por aquellos que están sufriendo déficit hídrico en su territorio, con 15.942 personas que declaran esta necesidad, lo que equivale al 74% de los satisfactores reportados para dicho siniestro.

En el caso de los incendios, estructurales o forestales, son cruciales los satisfactores de supervivencia, con un total de 4.700 casos en incendios forestales y 3.479 en aquellos estructurales, lo que equivale a un 61% por cada siniestro.

Luego se reportan las necesidades de tipo habitacional, que en su mayoría representan una demanda por solución habitacional transitoria, lo que da cuenta de que los incendios son muy agresivos. En este caso, son 2.039 personas las que reportan necesidad habitacional ante un incendio forestal y 1.780 en el caso de los estructurales, lo que equivale a un 27% y 31%, respectivamente. En el caso de los satisfactores de salud, se presentan en menor medida para este tipo de evento, con un 7% para incendio forestal y un 8% para incendios estructurales. En ambos, el agua no es una necesidad altamente percibida, pues no alcanza al 5%.

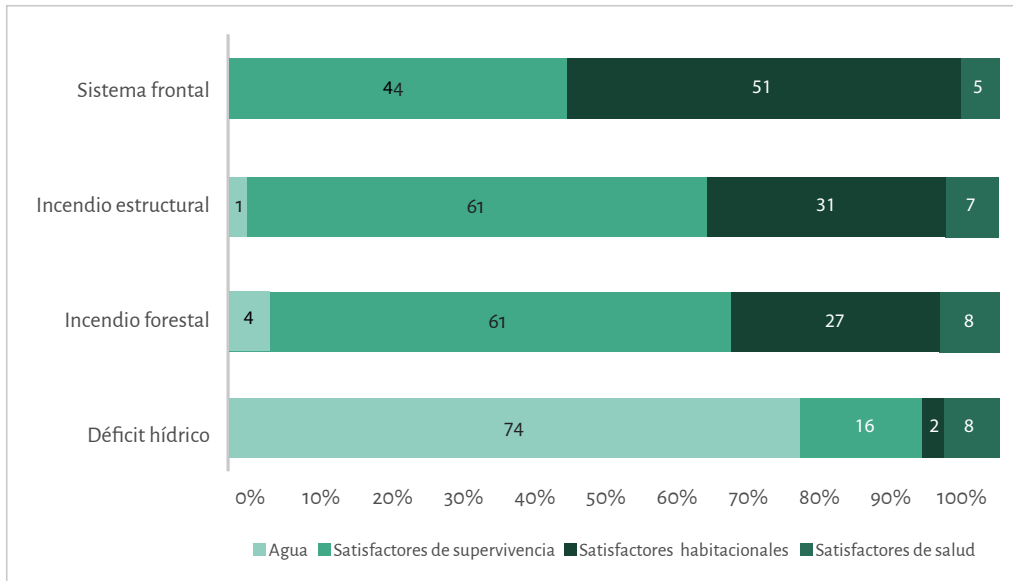
Para los sistemas frontales, las mayores necesidades corresponden a las del tipo habitacional, con un total de 1.843 casos, es decir, un 51%, seguidas de las necesidades de supervivencia, que afectan a 1.594 personas, lo que equivale a un 44%. Solo 179 habitantes requieren asistencia en salud para este tipo de siniestro, lo que corresponde al 5% de los casos reportados (ver Gráfico 10).

Vulnerabilidad socioeconómica

Dentro de la información importante que se obtiene a partir de los datos recolectados por la Fibe y registros administrativos, está el puntaje del Registro Social de Hogares (RSH), instrumento utilizado para la focalización de los programas del gobierno y que refleja el grado de vulnerabilidad del hogar.

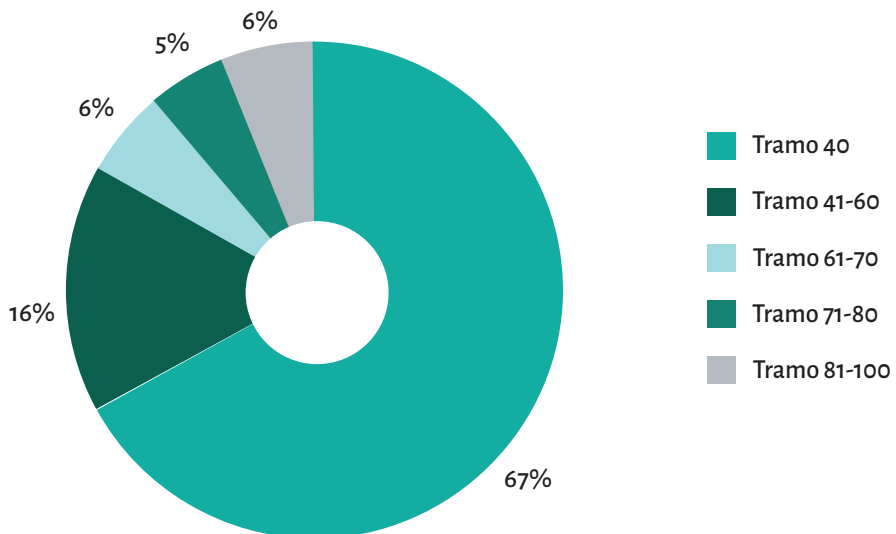
En el siguiente gráfico se presenta el tramo en que se encuentran las personas a las que se aplicó la Fibe posterior al siniestro y para las que fue posible determinar el RSH, lo que equivale a 21.900 personas (85% de las fichas aplicadas cuentan con este dato) (ver Gráfico 11).

Gráfico 10. Tipo de satisfactores reportados según tipo de desastre



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico 11. Tramo RSH de las personas afectadas



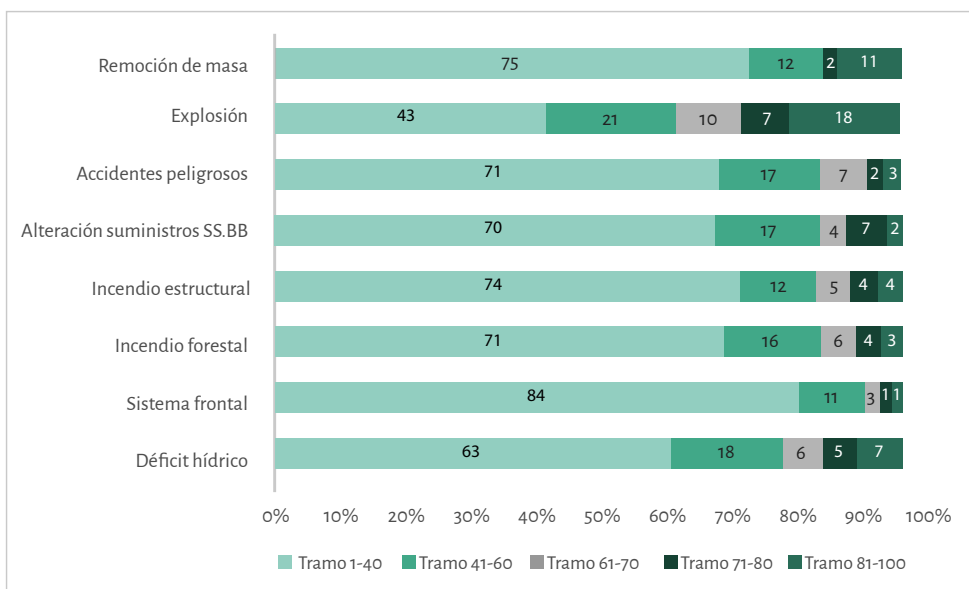
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Se observa una situación muy preocupante, pues el 67% (14.636) de las personas se encuentra en el primer tramo, que corresponde a quienes están en el 40% de mayor vulnerabilidad socioeconómica del país. Esta cifra es considerablemente alta respecto del porcentaje de hogares que se encuentra en este tramo en la región, que corresponde a 55,9% (MDS, 2018). El segundo tramo de mayor vulnerabilidad es el correspondiente al tramo 41 a 60%. En este tramo se encuentra el 16% de la población afectada por desastres. A medida que mejora la condición socioeconómica, disminuye el porcentaje de población afectada, que no supera el 6%. En simple: a mayor vulnerabilidad social, mayor exposición y afectación ante desastres.

Esta realidad se agudiza al cruzar el tramo de vulnerabilidad social con la variable sexo de las personas siniestradas. Este análisis da cuenta de que hay más mujeres afectadas en los tramos más bajos de vulnerabilidad. El 69,3% de ellas se encuentra en el primer tramo, mientras que para los hombres la cifra es de solo 63,9%. Esta diferencia también se replica a nivel más amplio, pero con cifras menores a las reportadas en este estudio, ya que la población femenina regional dentro de este tramo corresponde a 58,7%, versus la población masculina, que representa un 52,4% del total (MDS, 2018). Paralelamente, hay menos mujeres en los tramos más altos, es decir, en el tramo de 81 a 100 está el 5,4% de las mujeres, mientras que allí se encuentra el 6,8% de los hombres. De esto se puede inferir que la población masculina accede a empleos de mejor calidad, posee más propiedades y bienes o tiene mejor previsión social que las mujeres, elementos que constituyen la ponderación en el puntaje (ver Gráfico 12).

Al revisar la situación de vulnerabilidad por tipo de desastres, se advierte que hay un comportamiento diverso, sin embargo, en la mayoría de los eventos (con más de 50 individuos impactados), las personas más afectadas corresponden al tramo de mayor vulnerabilidad social. Esto refuerza la hipótesis de que las comunidades con mayores grados de vulnerabilidad son las más expuestas a los desastres, por ende, son también las más afectadas. Llama la atención en el caso de los sistemas frontales, ya que un 84% (1.938) de las personas que sufrieron este tipo de desastre están en el tramo de mayor vulnerabilidad y un 11% (247) se encuentra en el umbral de vulnerabilidad; el restante 5% se encuentra en los otros tramos. Esto se explica por el material de construcción de las viviendas que se ven afectadas por este tipo de eventos, que por lo general es de baja calidad.

Gráfico 12. Tramo RSH de personas afectadas según variable sexo



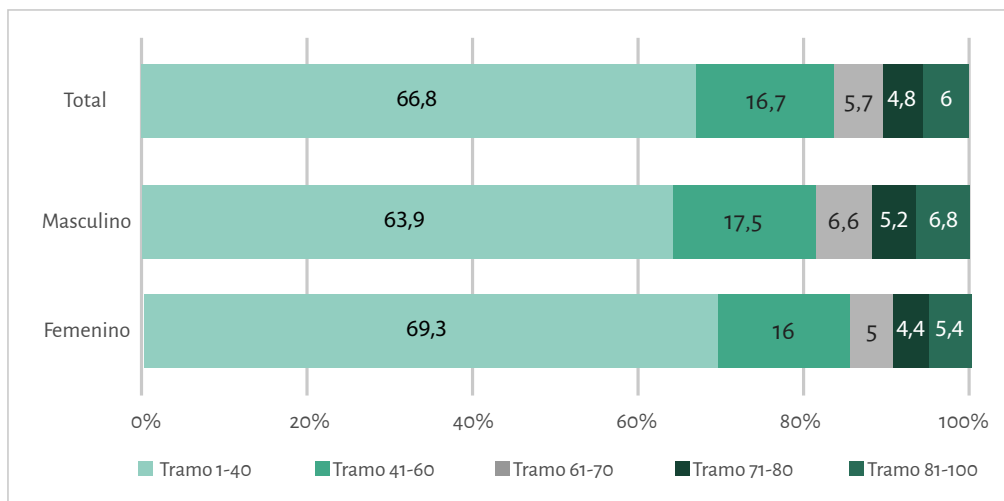
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto al déficit hídrico, se trata de un desastre que afecta principalmente a los más vulnerables, con un 81% de las personas en el tramo de 40 y 60 de mayor vulnerabilidad social. El resto se divide en tramos más altos y no supera el 20%.

Los incendios, tanto estructurales como forestales, también tienen una alta incidencia en los dos primeros tramos, es decir, están asociados a un alto grado de vulnerabilidad (60% más vulnerable del país) y alcanzan un 86% (1.506) y 87% (2.213) de los casos, respectivamente. Los restantes 14% y 13% son personas que se encuentran en niveles de vulnerabilidad menores.

En cuanto a las explosiones, se ve un nivel de afectación más transversal en la población, ya que los porcentajes de personas de cada tramo se asemejan a los porcentajes de la población en cada uno de ellos.

Gráfico 13. Tramo RSH de personas afectadas por tipo de evento



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

En resumen, se puede advertir que, transversalmente, la población más afectada es, a su vez, la más vulnerable socioeconómicamente, independientemente del tipo de siniestro. No es casual que ellas residan en zonas de mayor exposición a incendios forestales o estructurales, que habiten en viviendas de material ligero ni que habiten en áreas afectadas por la escasez hídrica. Todo lo anterior reproduce mayor exposición, riesgo de desastre y vulnerabilidad social. Además, es posible apreciar que hay eventos que dejan expuesta mayoritariamente a la población vulnerable, como los sistemas frontales o los incendios forestales y estructurales, que para el caso de Valparaíso son decisivos en su perfil de siniestralidad. Lo mismo sucede con el déficit hídrico.

3. Recursos y estructura municipal en la GRD

En esta sección se revisan los recursos con los que cuentan los municipios y la estructura que tienen para la GRD.

3.1. Recursos municipales

Los recursos municipales destinados a la gestión del riesgo de desastres pueden analizarse a través de la disponibilidad de recursos monetarios y, de forma paralela, de los

recursos humanos destinados a la misma tarea. Asimismo, la priorización de la GRD y la RRD por parte de los municipios se ve reflejada en distintos puntos que se revisan a continuación.

Recursos monetarios

En primer lugar, y desde la mirada de los expertos entrevistados para este estudio, se releva la necesidad de que las municipalidades tengan acceso a recursos destinados específicamente a la gestión del riesgo.

“Los municipios deberían estar obligados por ley a hacer ciertas cosas. A tener una planta local de gestión de riesgos y tener recursos para eso. Lo que falta allí es construir puentes, también, coordinación, cambiar la cultura institucional municipal” (académico de la Universidad de Playa Ancha, entrevista).

Sin embargo, todos los encargados municipales declararon tener recursos muy limitados para desarrollar las labores de la GRD.

“El municipio se caracteriza por tener muy buena disponibilidad de trabajar, pero pocos recursos... Hemos hecho un trabajo con muy pocas cosas, utilizando muy eficientemente los recursos... Somos como un circo pobre, tratamos de hacer lo mayor posible entre pocas personas... Hasta el momento no hay recursos que se disponen para la GDR, a no ser que se postule a algún proyecto que nos permita acceder a recursos” (director de seguridad pública y emergencias, entrevista).

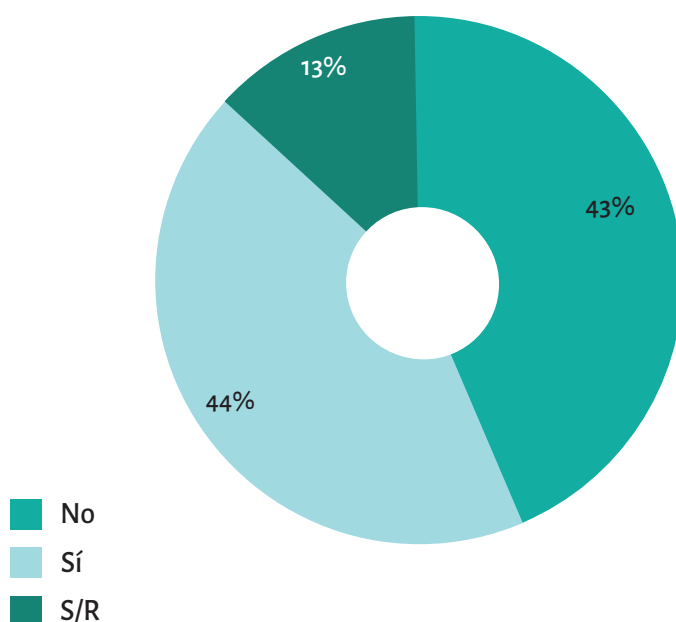
No obstante, algunos funcionarios municipales reconocen que a lo largo de los años se le ha ido asignando más importancia a esta labor y, consecuentemente, más recursos dentro de los gobiernos locales.

“En la gestión de riesgo siempre falta dinero, pero sí con el pasar de los años hemos ido aumentando el presupuesto. Yo, cuando empecé esta oficina en 2012, no teníamos ningún camión, hoy tenemos un camión aljibe y posiblemente me lleguen dos [más], una tolva, una retro, cosa de que seamos autónomos” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

La encuesta realizada por Amuch busca averiguar si los municipios disponen de finan-

ciamiento exclusivo para ejecutar acciones en materias de GRD y emergencias. Frente a esta pregunta, un 43% (10) de las comunas respondieron de manera afirmativa y el mismo porcentaje de manera negativa, mientras que un 13% (3) no especifica esta información. Adicionalmente, hubo ocho comunas que especificaron el monto que tienen disponible para la GRD y emergencias. En estos casos se encontró una amplia variabilidad de acuerdo al tamaño de la comuna, con un promedio de 35 millones de pesos anuales. Estas cifras dan cuenta de que los recursos no son suficientes para abordar la temática de GRD al interior de los municipios.

Gráfico 14. Financiamiento exclusivo para GRD



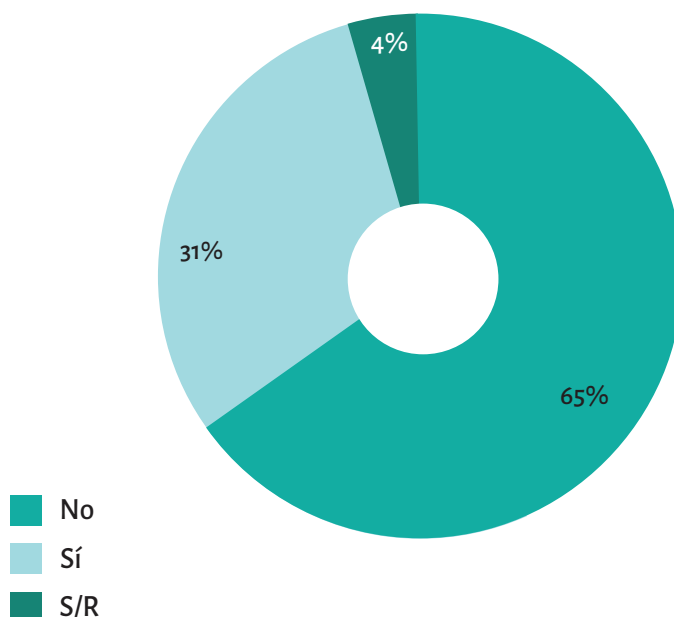
Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Recursos humanos

En términos de recursos humanos y personal destinado a la GRD en los municipios, y utilizando información entregada por Amuch, entidad que indagó en la dedicación exclusiva del personal municipal que cumple funciones en materia de GRD y emergencias, es posible determinar que solo un 30% (7) de las comunas de la región tiene per-

sonal con dedicación exclusiva, un 65% (15) declara que sus funcionarios cumplen más roles además de la GRD y un 4% (1) no especifica la información.

Gráfico 15. Dedicación exclusiva del personal a la GRD



Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

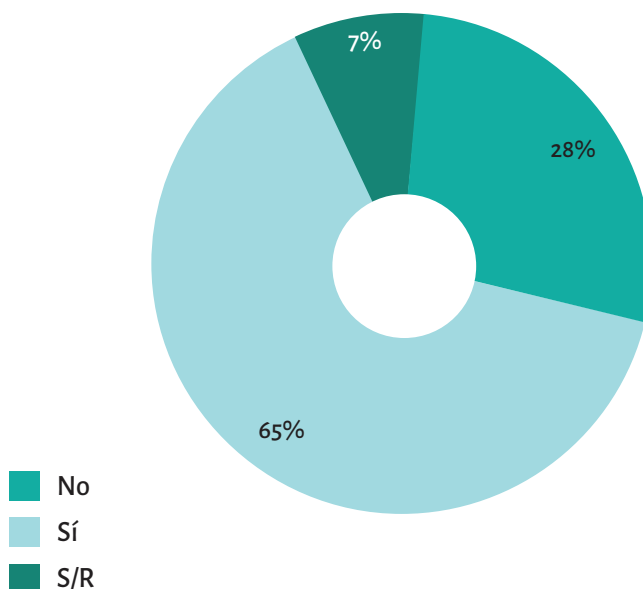
Este problema queda ilustrado en las palabras de una de las expertas entrevistada, quien destaca que:

“La municipalidad, al ser el actor territorial más importante en la gestión pública, requiere de personal exclusivo, dado que, en general, las más pequeñas tienen personas que ocupan más de un rol, dentro de las cuales se les ha asignado el riesgo como una tarea secundaria, lo que considero un error” (experta GRD municipal, entrevista).

3.2. Estructura municipal y GRD

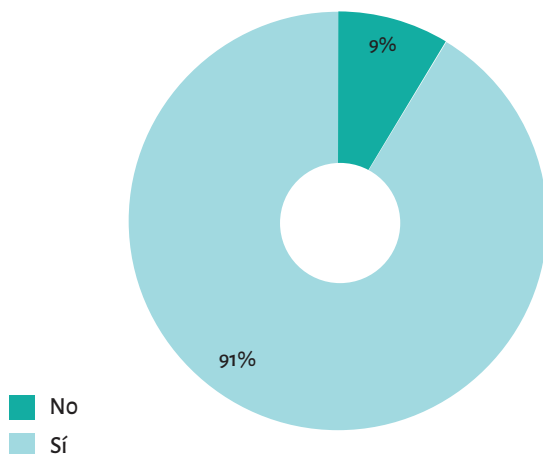
En la solicitud de información se indagó acerca de la existencia de alguna instancia formal especializada en GRD a nivel comunal que fuera parte de la orgánica de los municipios. Esto hizo visible que el 66% (19) de las municipalidades cuenta con unidades

Gráfico 16. ¿Existe una instancia especializada en GRD dentro del municipio?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

Gráfico 17. ¿Cuenta el municipio con una instancia especializada en GRD y emergencias?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por Amuch en la región de Valparaíso.

especializadas y que solo 28% (8) no la tiene. Esto último no implica que no hagan alguna labor en este aspecto, necesariamente, sino que puede existir duplicidad del cargo y/o ser parte de las responsabilidades de otro estamento al interior del mismo municipio.

Al comparar nuestra información con la recabada por Amuch, notamos una diferencia importante, ya que esta entidad incluye al área de emergencia dentro de la pregunta sobre GRD. El 91% (21) de las comunas declara contar con alguna instancia administrativa para estos

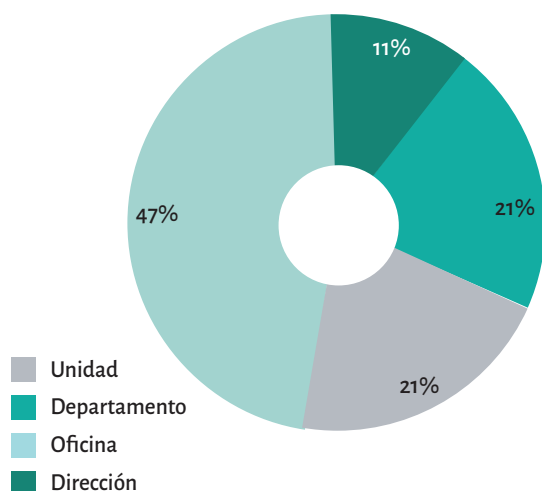
propósitos y solo dos comunas reportan no contar con esta unidad, a saber, Catemu y Nogales.

Considerando lo anterior, se puede inferir que las municipalidades sí tienen un área de emergencias, pero no necesariamente de GRD. En el catastro de Amuch (2019) se puede observar que entre el año 2018 y 2019 hubo un crecimiento de 26,3% con respecto al número de comunas que previamente contaban con una instancia municipal que cumpla con la misión de emergencias y GRD.

Un segundo nivel de análisis corresponde a la jerarquía de la instancia administrativa que existe en cada una de las municipalidades que declararon contar con un equipo especializado en GRD. Un 11% (2) de la muestra declaró contar con una dirección especializada en protección civil y emergencias. Le siguen aquellas que cuentan con un departamento o unidad, que representan el 21% (4) de los casos. Finalmente, la mayoría de las comunas declaró tener una oficina que aborda la GRD, es decir, un 47% (9) de los casos.

En el caso de existir una dirección con estas funciones, se puede suponer una mayor dis-

Gráfico 18. Denominación de instancia especializada en GRD



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

ponibilidad de recursos para tratar estos temas, la que vendría aparejada de una mayor disponibilidad de personal a cargo de estas tareas.

El hecho de contar con una oficina no siempre implica disponibilidad de recursos, pues en algunas ocasiones puede pasar que un mismo funcionario cumpla funciones en dos o más oficinas o incluso en otra dirección de la municipalidad. En estos resultados no se encontró la categoría de “encargado”, que equivale al nivel más bajo dentro de la organización comunal, por ende, el que dispondría de menos recursos.

Figura 9. Municipios por instancia especializada en GRD



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

En las entrevistas realizadas a los municipios se encontró que, en muchos casos, ya sea que trabajen bajo la misma instancia administrativa o no, estas dos tareas (seguridad y emergencia) se pueden combinar y utilizar los mismos recursos con doble propósito. Un ejemplo claro de ello es el uso de cámaras de televigilancia, que se emplean tanto para monitorear las condiciones ambientales, marítimas y de incendios como para fines de seguridad. En palabras de funcionarios municipales:

“Una de nuestras columnas vertebrales de trabajo es nuestra central cámara. Tenemos más de 50 cámaras operativas en la comuna y cada una tiene cinco cámaras en su interior, cuatro que cubren los cuatro puntos cardinales de manera fija y una supradomo que tiene giro 360°, calidad 4K, un alcance maravilloso, y eso se aplica en el ámbito de seguridad y a la vez en protección civil. Hay varias que están ubicadas estratégicamente en el borde costero y cumplen labores de protección en el caso de terremotos con repercusión de tsunamis, y nos permiten alertar a las personas que están allí” (encargado de emergencias, entrevista).

“Se ha podido mezclar con seguridad e implementar una central de monitoreo de la comuna 24 horas al día... relacionado con la GRD, tenemos cámaras que vigilan el borde costero con megáfonos” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

Sin embargo, los entrevistados también ven la necesidad de dividir las tareas en equipos que puedan trabajar de forma coordinada, ya que tanto las autoridades municipales como los vecinos interpretan que es la labor de seguridad la prioritaria, lo que va en desmedro de la GRD.

“No hemos podido hacer algo más integral o de mayor envergadura dado que somos muy pocos en esta unidad, después de 20 años se ampliará la planta. Sería ideal tener una dirección específica de protección civil que esté separada de seguridad pública. Que haya una unidad al interior que esté destinada al 100% al tema de la prevención... Pero, lamentablemente, por un tema de recursos no hemos podido hacer un trabajo fuerte” (encargado de emergencias, entrevista).

“Tiempo nos falta para poder abarcar esta temática en la comuna, porque lo que más impacta es la seguridad y prevención del delito. Y uno está constantemente juntándose con gente. Entonces, la GRD es muy difícil realizarla en paralelo. Las autoridades se preocupan del tema, pero no tanto como deberían” (director de seguridad pública y emergencias, entrevista).

Por otra parte, las instancias que se dedican a la emergencia están a la vez encargadas de labores de prevención, preparación y mitigación de riesgos. En la mayoría de los casos, es el mismo equipo el que cumple con estas dos funciones, sin embargo, en las comunas con mayor presupuesto cuentan con dos departamentos que cumplen funciones en paralelo para atender las emergencias, por una parte, y la prevención, difusión y formación, por otra. Aun así, los funcionarios declaran que la emergencia deja poco espacio para otros temas.

“Esta oficina es de emergencia y de protección civil, pero la emergencia no nos deja mucho espacio para protección civil... La gestión actual se ha encargado de entregarnos recursos para la prevención de riesgos. Sin embargo, veo yo que la crisis de emergencia supera la comuna, ya no da cuenta de los recursos que te pueden pasar” (jefe de emergencias, entrevista).

“Hay una falta de priorización de los recursos en la medida que se prioriza la emergencia en vez de la prevención” (experta en GRD, entrevista).

Cuando emergen movimientos sociales como aquellos de los que hemos sido testigos

en los últimos años, la labor de los municipios de resguardo del orden y la seguridad pública de la población que se manifiesta, muchas veces es compleja. Esto, porque los movimientos sociales tienen su propio ritmo, dinámica, y no son predecibles, lo cual dificulta la gestión municipal.

“Una de las cosas que nos ha tocado atender han sido todos los movimientos sociales. Hemos tenido que limpiar barricadas, combatir incendios en las manifestaciones. Esto es más complejo que una emergencia que puede producirse en otro ámbito. Aquí tienes la emergencia. Tuvimos incendios en la AFP, barricadas, estuvimos trabajando a full con el equipo” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

4. Instrumentos de gobernanza territorial

Los distintos estamentos gubernamentales cuentan con una serie de instrumentos que les sirven de guía para la gestión municipal y territorial. En esta sección se indagará en el uso de ellos en el plano regional y comunal, y se analizará de qué forma integran la GRD. Se distinguieron tres tipos de instrumentos, los que se refieren propiamente a la planificación territorial, los documentos formales específicos de la GDR y los otros planes con que cuentan los municipios en relación con la GRD.

4.1. Instrumentos de planificación territorial

En este apartado se revisan los instrumentos de planificación con los que cuentan las instituciones. Se analiza de qué manera estos son una herramienta para la GRD y cómo se incluye una perspectiva de la GRD en ellos, así como cuáles son los principales problemas que se encuentran en la realidad regional y comunal.

Estrategia Regional de Desarrollo

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es un documento desarrollado por los gobiernos regionales que tiene por objetivo orientar el crecimiento y desarrollo en diferentes aspectos, con un fuerte acento en la dimensión territorial.

La ERD de Valparaíso fue publicada en junio de 2012 por el Gobierno Regional y está en proceso de actualización. Este es un instrumento de planificación que presenta un

diagnóstico de la región (considerando sus características) y define estrategias, ejes y objetivos centrales para el desarrollo regional con una vigencia hasta el año 2020. El diagnóstico elaborado para este documento hace un reconocimiento de los riesgos de la región, en particular de los incendios forestales y de la crisis hídrica que vive la zona.

En términos de los ejes que el documento propone para el futuro, no se indica uno puntual relacionado con la GRD, sin embargo, se presentan objetivos estratégicos ligados a ella. Una de las directrices corresponde al manejo sustentable de los recursos hídricos en respuesta a las demandas de la población y su actividad productiva. Un segundo eje relativo a la GRD es la “disposición de un sistema de seguridades que contribuya a superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social” (p. 85) en que uno de los objetivos estratégicos corresponde a “garantizar a la población de estratos socioeconómicos medios y bajos el acceso a viviendas de buena calidad” (p. 98). Si bien esto no refiere directamente a la GRD, sí lo hace de forma indirecta al asegurar que las personas deben tener viviendas resistentes a amenazas.

A su vez, en el eje “Construcción de una región habitable, saludable y segura para una mejor calidad de vida en sus asentamientos urbanos y rurales” se propone como objetivo estratégico “proteger a la población frente a riesgos de origen natural y antrópico”, y es el único objetivo que habla de la GRD directamente. Finalmente, en el eje “Fortalecimiento de la institucionalidad regional procurando una gestión pública descentralizada en concordancia con las demandas de los territorios” se hace referencia a “lograr un mayor nivel de complementariedad entre los instrumentos de planificación comunal y regional”, haciendo alusión a la coordinación entre entidades públicas y al refuerzo de los instrumentos que existen actualmente.

A pesar de las menciones a la GRD en distintos componentes de la ERD, si estos no van acompañados de un plan de acción, con perfiles de proyecto y acompañamiento a las comunas en la GRD con recursos asignados, es poco probable que se logre alcanzar el desarrollo prospectado en dicha estrategia regional.

Plan Regulador Intercomunal

A pesar de que no es una responsabilidad municipal, un instrumento de planificación

urbana en el que indagó la solicitud de información realizada por la Fundación Superación de la Pobreza fue el Plan Regulador Intercomunal (Pric) o Plan Regulador Metropolitano (PRM) que, como fue explicado anteriormente, son los documentos que regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas integradas, necesarios debido a la existencia de territorios con características similares que comprenden más de una comuna. En este sentido, solo es obligatorio tener un Pric cuando la unidad urbana sobrepasa los 500.000 habitantes. La creación de estos planes está a cargo de Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo correspondiente, que consulta a las comunas únicamente cuando son incluidas en la planificación. Solo nueve de las comunas consultadas cuenta con un Pric, es decir, el 31% (Calle Larga, Villa Alemana, Algarrobo, El Quisco, Casablanca, Concón, Puchuncaví, Quintero y Valparaíso), y solo cuatro de ellas declararon tener zonas de riesgos identificadas (Algarrobo, Casablanca, Valparaíso y Villa Alemana). Esto implica que menos de la mitad de las comunas que informaron contar con un Pric incorporan zonas de riesgos identificadas en el instrumento de planificación urbana. Si bien el desarrollo de estos planes no es responsabilidad de la municipalidad, estos instrumentos inciden en la planificación comunal del territorio.

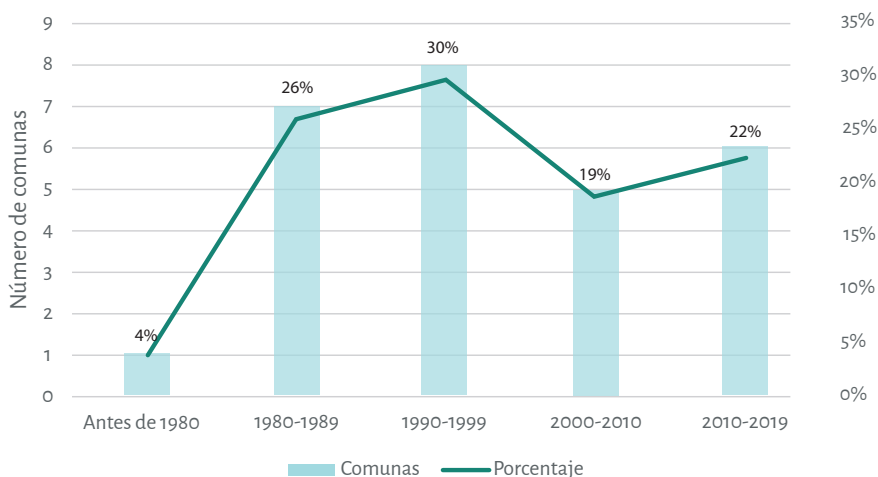
Plan Regulador Comunal

El principal y más reconocido instrumento entre los municipios es el Plan Regulador Comunal, que, como se explicó anteriormente, tiene por objetivo establecer guías para el desarrollo físico de las áreas urbanas de la comuna, y deja en otros instrumentos la planificación de las zonas rurales, las que muchas veces permanecen sin una herramienta de planificación territorial. Solo dos de las 29 comunas (Petorca y La Cruz) que contestaron la solicitud de información declararon no contar con este instrumento en la municipalidad. La carencia de este genera un vacío en la planificación del territorio, falta de claridad sobre las alturas máximas de las edificaciones y pérdida del control de la densidad de la población de las zonas urbanas, a la vez que facilita las condiciones para un uso irresponsable de los suelos y construcción desmedida por parte de las inmobiliarias (Cchc, 2017), lo que se aprecia de forma evidente en Petorca y La Cruz, que enfrentan una crisis hídrica de gran envergadura y problemas con los usos de suelo.

Un problema similar ocurre cuando los PRC no están actualizados. En el siguiente gráfico se presentan los años de actualización del PRC: en el eje izquierdo está el número de

comunas y en el derecho, el porcentaje. Se registra el caso de una comuna (Papudo) que se rige por un PRC aprobado antes de 1980, lo que implica una antigüedad de más de 40 años. Un 56% de las comunas se guían por PRC formulados en el siglo pasado (antes del 2000) y el 19% de los municipios actualizaron sus planes entre 2000 y 2010. Finalmente, solo 22% de las comunas cuentan con PRC desarrollados en los últimos 10 años.

Gráfico 19. Año de actualización del PRC



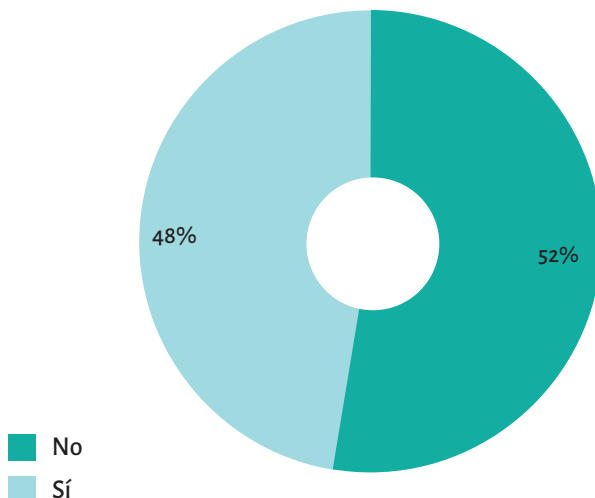
Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

Es importante contar con un PRC actualizado debido a que hay muchos factores que se consideran en su formulación que cambian con el tiempo. Ejemplos de ello son el crecimiento de la población, la rotación de quienes residen en la comuna, cambios en las necesidades de los habitantes y la aceleración del fenómeno del cambio climático, que modifica las condiciones ambientales de los territorios (Cchc, 2017). La actualización del instrumento es una oportunidad para incorporar la opinión y experiencia de los vecinos en la planificación del territorio, ya que la formulación y actualización de los PRC, por ley, tiene un componente participativo importante. También es una oportunidad para incorporar la perspectiva de GRD en el instrumento, lo que permite incorporar las nuevas dinámicas de riesgos de los territorios en la planificación urbana y proteger a sus habitantes de amenazas tanto naturales como antrópicas.

En línea con la actualización de los PRC y los objetivos del estudio, se incorporó a la solicitud de información una pregunta relativa a la inclusión en los PRC de planos con información relativa a las zonas de riesgo de origen natural y antrópico. Se encontró

que en un 52% (14) de los municipios los PRC no contaban con esa información. La alta tasa de respuestas negativas puede tener como justificación que la municipalidad incorpora esa información en otros instrumentos.

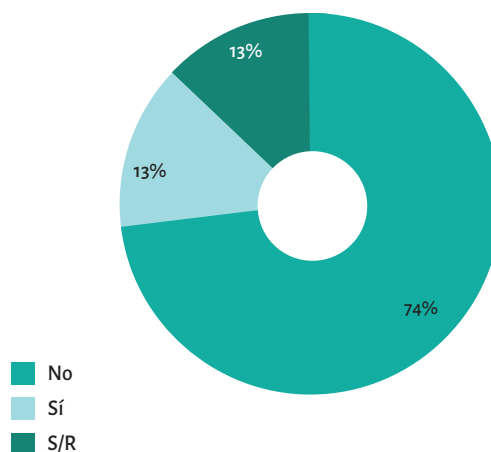
Gráfico 20. ¿Incluye el PRC la identificación de zonas de riesgo?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por Amuch en la región de Valparaíso.

No obstante, si comparamos estos resultados con los obtenidos por Amuch en la región, que preguntó si el PRC incluía aspectos relativos a la GRD y emergencias, se aprecia una respuesta positiva solo en el 13% de los casos (con una respuesta negativa en el 74% de los casos y 13% que no respondió esta pregunta). Por lo tanto, puede que estén identificadas las zonas de riesgos, pero que no exista un enfoque de la gestión del riesgo que vaya más allá de la identificación de estos.

Gráfico 21. ¿Incluye el PRC aspectos relativos a GRD?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por Amuch en la región de Valparaíso.

La baja tasa de actualización de los PRC y la no incorporación de las zonas de riesgo generan problemas que pueden terminar en grandes pérdidas en caso de amenazas. Así se ve reflejado en las palabras de un funcionario municipal:

“(En la actualización del PRC) se vio mucho el tema arquitectónico de la zona alta de la comuna, en las dunas. Allí las medidas de construcción son las mínimas, desde el punto de vista de las inmobiliarias solo tienen lo que exige la ley... esos permisos se entregaron cuando no éramos comuna todavía, solo una delegación de otra comuna más grande... Yo no sé qué tan confiable será estar en un terremoto en esas torres, por la remoción en masa” (**encargado de emergencias, entrevista**).

Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco)

Los Pladeco se suman a los instrumentos de planificación comunal y sirven de herramienta guía para el desarrollo local. Como se mencionó en el apartado metodológico, el presente estudio profundizó en el análisis de cuatro comunas de la región. Fue por esto que se revisaron los Pladeco de las comunas de Valparaíso, Cartagena, Concón y Quillota con el fin de identificar las políticas de GRD descritas en dichos planes.

De modo general, un Pladeco no se encontraba actualizado en la página web del municipio, dos de ellos abordaban la GRD de manera general y solo el de Valparaíso profundizaba en la GRD. En cuanto a aquellos planes que abordan de manera más general la GRD, en el documento solo se indican zonas de riesgo dentro de la comuna y un par de iniciativas enmarcadas en la GRD, pero sin ahondar en este tema. Esta observación fue reafirmada por los mismos funcionarios entrevistados:

“El Pladeco está muy básico respecto a la GRD, solo menciona las zonas de riesgo de la comuna. No es una herramienta para guiarme por la realidad de la comuna, el Pladeco fue hecho hace bastante tiempo y la realidad de la comuna cambió” (**jefe de protección civil y emergencias, entrevista**).

Caso aparte merece el plan de la comuna de Valparaíso⁹, que destaca por su metodología de elaboración de carácter participativo, que permite “comprender la situación actual y deseada de la comuna desde quienes la habitan, poniendo el saber técnico y político del equipo municipal a su servicio” (Pladeco Valparaíso, 2019-2030, p. 26). Es decir, las comunidades y organizaciones civiles fueron consideradas en la etapa de le-

⁹ En la comuna de Valparaíso destaca la elaboración del Plan Maestro para la Gestión del Riesgo de Incendios (2018).

vantamiento de información y elaboración de los lineamientos comunales. Estos principios también fueron aplicados al apartado de la GRD de dicho plan, que profundiza en los desastres a los cuales están expuestas las comunidades pertenecientes al municipio. De hecho, la “imagen objetivo” propuesta en el Pladeco indica los siguientes puntos relacionados con la GRD:

[Una ciudad] “que implementa mecanismos de gestión de riesgos que permiten minimizar las vulnerabilidades y riesgos ante desastres siconaturales (...) Con una comunidad que ha integrado conductas preventivas, conciencia y sentido de responsabilidad sobre la gestión de riesgos de desastres y manejo de emergencias” (Pladeco Valparaíso, 2019-2030, p. 231).

4.2. Instrumentos para la GRD

En esta sección se revisan los instrumentos y herramientas relativas a la GRD con los que cuentan las comunas de la región de Valparaíso, se analiza cuáles son las comunas que cuentan con esta información y si están actualizados o no.

Plan Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres

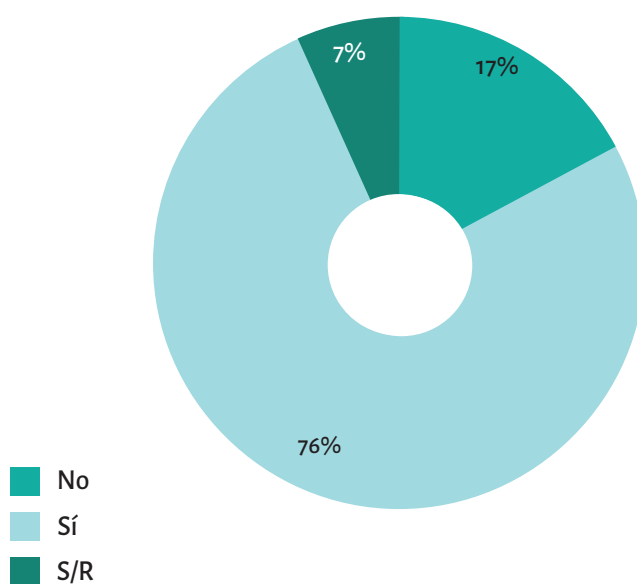
En octubre de 2018 se publicó el Plan para la Reducción del Riesgo de Desastres en la región de Valparaíso, pertinente a la realidad del territorio, sus amenazas y vulnerabilidades, y en cuya elaboración participó la Fundación Superación de la Pobreza. Este plan tiene por objetivo identificar el conjunto de acciones, iniciativas de inversión, proyectos y programas orientados a la RRD en la región, en coherencia con el marco nacional e internacional en GRD, con enfoque en las etapas de prevención, mitigación y preparación ante desastres. Este documento identifica las estrategias regionales de desarrollo y presenta diferentes objetivos de trabajo, entre ellos, “proteger a la población frente a riesgos de origen natural y antrópico”, que corresponde al único relacionado con la gestión de riesgos a nivel regional. A partir de él se proponen tres iniciativas específicas:

- * Diseño e implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (Prot).
- * Planes y programas de acción integrada a riesgo sísmico-tsunami, remoción de masa, inundación e incendios forestales.
- * Plan de infraestructura para el manejo de aguas lluvias.

Plan Comunal de Emergencias

Un instrumento propio de la GRD en los municipios y que proviene de la Política Nacional es el Plan Comunal de Emergencias, cuya formulación y actualización son responsabilidad del municipio. En la solicitud de información se incorporó una pregunta que tenía como objetivo determinar si los municipios contaban con este plan. El siguiente gráfico muestra que el 76% (22) de las comunas declaró tener este documento y un 17% respondió negativamente.

Gráfico 22. ¿Cuenta el municipio con un Plan Comunal de Emergencias?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

Adicionalmente, se solicitó información sobre la última actualización del Plan Comunal de Emergencias y se halló que un 45% (10) de las comunas había actualizado el plan en el año en curso (2019), un 22% (5) lo había hecho entre los años 2016 y 2018, y un 18% (4) lo hizo previo al año 2016.

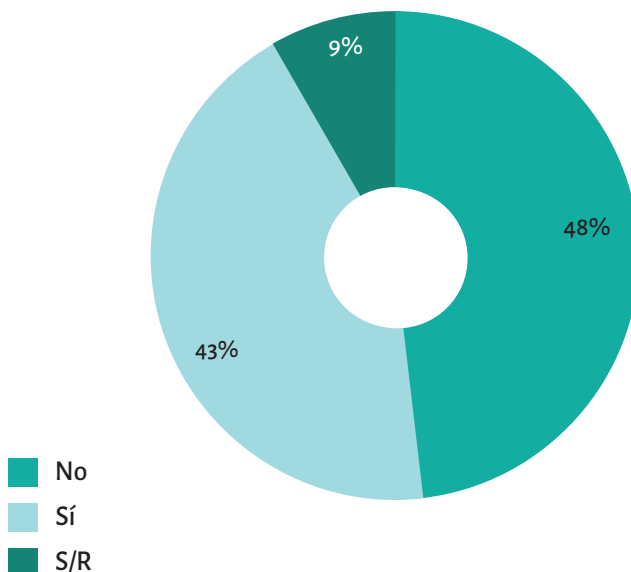
Tabla 9. Año de actualización del Plan Comunal de Emergencias

Actualización	Comunas	Proporción
Antes de 2016	4	18%
2016-2018	5	23%
2019	10	45%
Sin información	3	14%
Total	22	100%

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

Al comparar la información con la de Amuch, entidad que preguntó directamente si la municipalidad contaba con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias vigente, se advierte que el 44% (10) de las comunas respondió afirmativamente, el 48% (11) dijo no contar con este instrumento y el 9% (2) no respondió. Existe una leve distinción en esta pregunta respecto de la realizada por la FSP, ya que incluye la pregunta por la protección civil, sin embargo, los datos siguen siendo consistentes entre un estudio y otro.

Gráfico 23. ¿Cuenta el municipio con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias vigente?

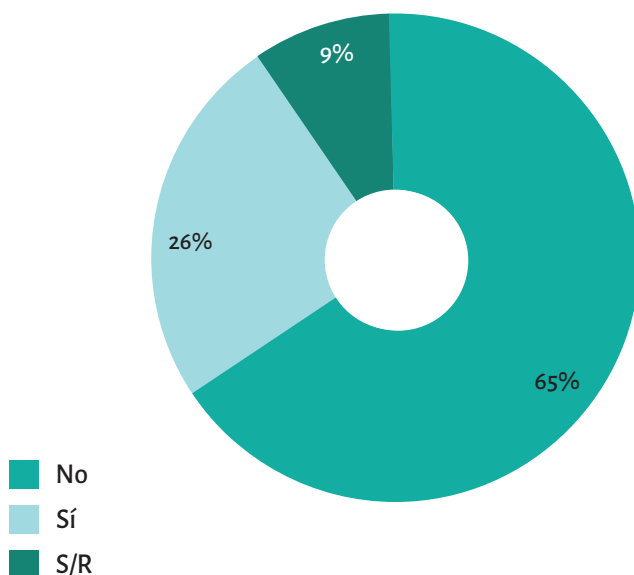


Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por Amuch en la región de Valparaíso.

Plan Específico para la Reducción del Riesgo de Desastres

De acuerdo con el Plan Estratégico Nacional para la GRD, los municipios también deben formular y actualizar el Plan Específico para la Reducción de Riesgo de Desastres y Emergencias. Basado en información recolectada por Amuch, solo un 26% (6) de los consultados afirma tener este plan vigente, mientras que un 65% (15) declara tenerlo desactualizado y un 9% (2) no contestó a esta pregunta. Queda reflejado que, en lo que a especificidad de planes para la RRD y emergencia se refiere, el número de municipios baja considerablemente en comparación a planes que solo consideran la emergencia. Así, podemos inferir que la GDR como tal, con sus fases y recursos, queda vinculada a aspectos más reactivos, propios de la contingencia de las emergencias, y no a una gobernanza del riesgo más compleja y sistémica.

Gráfico 24. ¿Cuenta el municipio con un Plan para la Reducción del Riesgo de Desastres y Emergencias vigente?



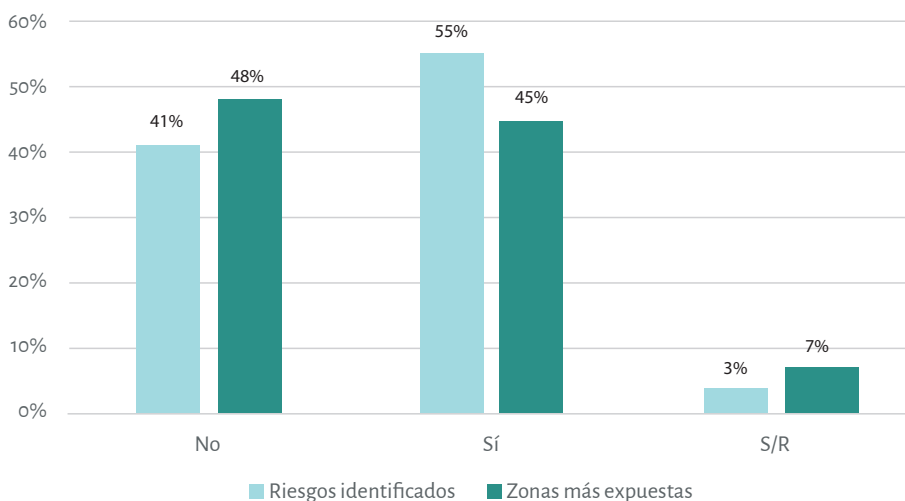
Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por Amuch en la región de Valparaíso.

Catastro de riesgos

En línea con los instrumentos que poseen los municipios para la GRD, se les preguntó si contaban con un catastro de los riesgos existentes y la correspondiente determinación de zonas y/o población más expuestas. La mayoría de los municipios (55%, equivalente a 16) posee información sobre la identificación de riesgos y 45% (13) sobre determinación de zonas más expuestas. Se puede apreciar que la mayoría de las comunas posee esta información independientemente de los planes formales ya descritos. Esto, debido a la función que cumplen los equipos de cada municipio, ya que sus funcionarios conocen a cabalidad el territorio en el que trabajan y realizan gran parte de su jornada en terreno, por lo que relevan la importancia del conocimiento local por sobre el conocimiento de expertos/técnicos. En palabras de un trabajador:

“La fortaleza de este equipo es que conocemos muy bien el territorio, como nadie en la comuna. Somos un equipo de terreno, trabajan varios bomberos que conocen muy bien el territorio, estamos en el territorio, salimos constantemente” (jefe de la unidad de emergencias, entrevista).

Gráfico 25. ¿Cuenta el municipio con un catastro de riesgos y zonas más expuestas?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

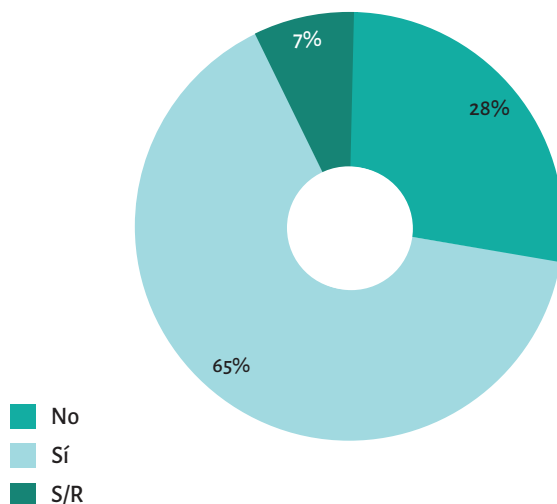
Planos de evacuación

Adicionalmente, se examinó la existencia de planos de evacuación que identifiquen áreas a evacuar, vías de evacuación, línea de seguridad, zona segura y puntos de encuentro. En este caso, se encontró que 65% (19) de las comunas poseía esa información, lo que equivale a un resultado más positivo que el anterior. Sin embargo, las comunas de Calle Larga, Los Andes, Villa Alemana, Hijuelas, Nogales, Llay Llay y Putaendo no cuentan con planos de evacuación.

Comité de Operaciones de Emergencias

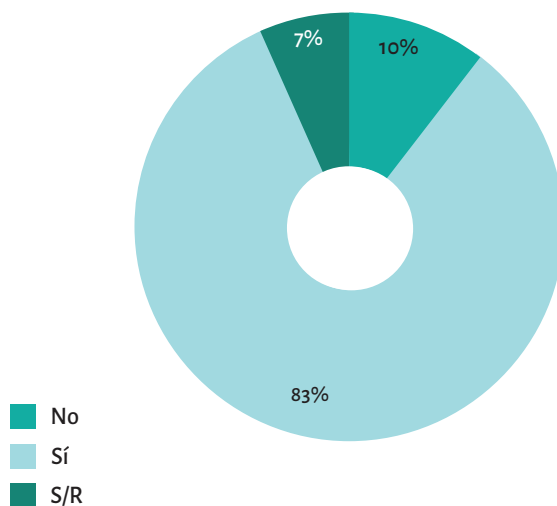
Finalmente, se sistematizó la existencia de Comités de Operaciones de Emergencias (COE) a nivel comunal y se constató que un 83% (24) de las comunas posee un COE que funciona periódicamente y debe constituirse en caso de emergencias a nivel comunal. Las comunas que no cuentan con este comité son Los Andes, Petorca y Nogales. El comité está conformado en la mayoría de los casos por representantes comunales de Bomberos, Carabineros, Corporación Nacional Forestal (Conaf), área de salud municipal y otras reparticiones municipales y concejales.

Gráfico 26. ¿Cuenta el municipio con planos de evacuación?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

Gráfico 27. ¿Cuenta el municipio con un Comité de Operaciones de Emergencias (COE) constituido?



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

Al indagar en el número de reuniones que los respectivos COE habían tenido durante el último año, se encontró variabilidad en las comunas, ya que las sesiones dependen del número de siniestros que hayan ocurrido en los 12 meses previos. En un 42% (10) de los casos, los COE se habían reunido entre una y tres veces en el año.

Tabla 10. Número de reuniones del COE municipal en el último año

Reuniones en el último año	Comunas	Proporción
Sin reuniones	1	4%
Entre 1 y 3	10	42%
Entre 4 y 6	2	8%
Más de 6	1	4%
Sin información	10	42%
Total	24	100%

Fuente: elaboración propia a partir de información Fibe Valparaíso, Ministerio de Desarrollo Social.

4.3. Otros planes según amenazas

Existe una serie de instrumentos adicionales de los que disponen las municipalidades para la GRD que no fueron incluidos en la solicitud de información, pero por los que sí se consultó durante las entrevistas con los funcionarios municipales. La mayor parte de las tareas que ellos realizan en materia de prevención está en los planes específicos por tipo de riesgos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los planes de gestión de incendios forestales y riesgo de tsunami.

“También actualizamos parte del plan de contingencia... que tuvimos que actualizar de GRD y cómo actuar ante una amenaza de tsunami, que es el riesgo más latente que tenemos, más ahora en el periodo estival, ya que es mucho el flujo de personas que tenemos en esta época” (director de seguridad pública y emergencias, entrevista).

“Hay un plan de manejo de quebradas... un plan para mitigar los riesgos de incendios. Se aplicó un plan en un sector, pero no en todos” (director de seguridad pública y emergencias, entrevista).

“Se focaliza en los lugares indicados en el Plan Maestro de Gestión de Incendios y en los sitios de mayor ocurrencia de incendios. Dónde son los puntos de ocurrencia, y allí

trabajamos en el desmalezamiento” (jefe de emergencias, entrevista).

Tanto a nivel regional como comunal, cada municipio define planes de riesgos específicos adecuados al perfil de siniestralidad de la comuna. Por lo general, estos planes van aparejados de riesgos y amenazas físicas con incidencia en el habitar de las y los ciudadanos. Estos siguen siendo planes aislados, no siempre dialogan con una mirada sistémica y territorial. Son parcelados y se limitan a la distribución política y administrativa de la gestión municipal. La existencia de planes de riesgo por amenaza es un gran avance, pero se hace necesario vincularlos a otras dimensiones y escalas geográficas.

“Todos los instrumentos municipales y todos sus departamentos abordan la gestión de riesgo. El problema es que lo hacen con una visión tan fragmentada, en que nada se ve como sistema; el Pladeco por un lado, el plan regulador por otro, y así” (académico de la Universidad de Playa Ancha, entrevista).

Se identifica una necesidad de funcionamiento más sistémico que coordine los planes entre sí e incorpore la GRD desde la planificación territorial hasta los planes de reconstrucción de las comunas.

Otros planes regionales según amenazas

Incendios forestales

Plan que tiene por objetivo lograr una adecuada coordinación para movilizar recursos adscritos al Plan de Emergencia en apoyo a Conaf o, en su defecto, al Cuerpo de Bomberos, con el fin de enfrentar exitosamente situaciones de emergencia provocadas por incendios forestales que amenacen la vida, salud o bienes de las personas, centros poblados, infraestructura pública, viviendas, etc. Busca coordinar la oportuna respuesta de los organismos del Sistema de Protección Civil y mantener informadas de manera oportuna a las autoridades a través de Onemi de los niveles comunal, provincial y regional.

Esta estrategia releva el rol de cada una de las instituciones o autoridades implicadas en una emergencia, entre ellas, intendente / gobernador, Dirección Regional de Onemi, Corporación Nacional Forestal (Conaf), Bomberos, Carabineros, PDI, Samu/Seremi de Salud, Ejército, Armada, Fuerza Aérea, municipios, gobernaciones, Intendencia Regional, Seremi de Obras Públicas, Serviu, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Departamento de Administración y Finanzas de la Intendencia, Seremi de Educación, Seremi de Deporte, Seremi de Gobierno, otras instituciones u organizaciones.

Se declara que el origen de la totalidad de los incendios forestales en la región, espontáneos o intencionales, es antrópico, lo que constituye una amenaza para la salud, vida y bienes de las personas. Estos se originan en la zona de interfaz urbano-rural/forestal, específicamente en las provincias de Valparaíso, Marga Marga y San Antonio. De acuerdo a la recurrencia de estos siniestros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los asentamientos humanos, se definen cinco comunas críticas: Valparaíso, Viña del Mar, San Antonio, Quilpué y Villa Alemana (Onemi, 2017).

Sismo – tsunami

Este plan tiene por objetivo establecer las acciones de respuesta a nivel regional ante un sismo y posterior tsunami. Es un instrumento de carácter indicativo que pretende relacionar los mecanismos de alerta técnica del Sistema Regional de Protección Civil. Detalla los roles, funciones y coordinación interinstitucional entre los organismos operativos y de primera respuesta que forman parte del Sistema Regional de Protección Civil y los integrantes del COE. Individualiza los sistemas de comunicación técnica e información y pone en conocimiento a la comunidad y medios de comunicación. Provee un marco indicativo para el desarrollo y actualización de los planes provinciales, comunales y sectoriales relacionados con este ámbito.

Las instituciones que participan ante una emergencia son la Dirección Regional de Onemi, la Intendencia Regional, municipios, gobernaciones, Carabineros de Chile y PDI, Bomberos y otros miembros del COE y el Shoa, en tanto organismos al mando técnico de la emergencia. Este plan se enfoca en las 19 comunas costeras de la región de Valparaíso.

5. Vinculación de los gobiernos locales con otros actores

Vinculación de los municipios con las comunidades locales

La información recabada para este estudio permite establecer que la gran mayoría de los gobiernos locales reconoce la importancia de incorporar a la ciudadanía en la GRD. En este sentido, las percepciones desde los gobiernos locales coinciden con el consenso que existe en la literatura sobre desastres, que destaca la importancia del conocimiento de las comunidades sobre sus territorios para realizar una apropiada GRD.

Los argumentos para fundamentar la participación ciudadana en la GRD son variados. Como destaca uno de los funcionarios municipales entrevistados para el presente estudio:

“Si no escuchas a la comunidad, no vas a llegar a ningún lado, necesitamos sí o sí la retroalimentación de la gente. Y esa gente marcará la diferencia si es que saben reconocer los riesgos del lugar donde ellos viven. Si aplicáramos esa metodología, no tendríamos tantos desastres” (encargado de emergencias, entrevista).

Esta opinión sintoniza con las propuestas y recomendaciones existentes sobre la promoción de la participación en la GRD, como el programa de la Onemi sobre microzonificación de riesgos y recursos implementado en conjunto con los municipios y comunidades. Por medio de la participación comunitaria, esta iniciativa busca empoderar a las comunidades en el examen de sus territorios, identificación de las amenazas, vulnerabilidades y recursos, con el fin de evaluar los riesgos existentes y, a partir de ese diagnóstico, realizar un plan de seguridad (Onemi, 2017).

Otro funcionario municipal perteneciente a otra comuna de la región afirma que las comunidades son fundamentales para la GRD y destaca que:

“Primero tienen que conocer los riesgos de donde viven, segundo, tienen que trabajar en la mitigación de riesgos de la comunidad, y tercero, tienen que ayudar a cuidar lo que se realiza en la mitigación de riesgos. Tenemos un conjunto donde se ha hecho el levantamiento de las zonas de riesgos, donde los vecinos nos han dado información histórica de los riesgos. Investigamos qué ha sucedido en la comuna, hacer un levantamiento con las personas, las personas antiguas son las que tienen más información de la comuna” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

En líneas generales, las estrategias utilizadas por los municipios para vincularse con las comunidades y planificar participativamente la GRD incluyen la creación de comités de emergencia, coordinación con las juntas vecinales y la implementación de talleres participativos para capacitar sobre la reducción de riesgos de desastres, además de la participación ciudadana en la definición de los planes reguladores comunales. El 52% (15) de los municipios encuestados para este estudio declaró haber desarrollado iniciativas en torno a la GRD con involucramiento de las comunidades al menos en la definición, diseño, implementación o evaluación de dichas medidas.

Sin embargo, como muestra la siguiente figura, las iniciativas de promoción de la participación en la GRD tienden a centrarse en la etapa de preparación y no en las otras fases.

Figura 10. Iniciativas de GRD previas al desastre



Fuente: elaboración propia.

Si bien existe un reconocimiento de la participación ciudadana en la GRD y se identificaron casos en que las comunidades se involucraban en al menos una de las etapas de diseño o implementación de iniciativas, lo cierto es que la participación tiende a ser limitada a un componente más educativo, ya sea por medio de capacitaciones, talleres o socialización de información. En las palabras de uno de los entrevistados:

“Nuestro rol desde la municipalidad es informar, educar, educar, y no terminar nunca de educar” (jefe de emergencias, entrevista).

Otros entrevistados agregan elementos a esta misma discusión:

“Nosotros hacemos clases en los colegios, existe el plan de seguridad escolar diseñado por la Onemi. Nosotros lo llevamos más allá. Creamos los talleres de protección civil. Tanto la asistente como el geógrafo y el prevencionista hacen talleres a jóvenes entre octavo y tercero medio. Se trabaja durante todo el año, comenzamos con la prevención de riesgos, se les da a conocer el sistema de protección civil. Nosotros creemos que debe ser parte del programa de estudios” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

“La comunidad tiene que jugar un rol preventivo, de cuidado de su entorno, aquellas

que lo hacen son las que no se queman. Aquí hay casos de comunidades que cuidan el entorno, se preocupan que no boten basura, [ya que] la basura es un combustible para los incendios” (jefe de emergencias, entrevista).

Si bien es cierto que el primer paso es educar sobre lo que es la GRD a diversos representantes comunitarios e involucrarlos en la prevención de desastres, es fundamental tener una visión más crítica sobre los alcances de la participación comunitaria en la GRD y no limitar los esfuerzos solo a un nivel preventivo, educativo o de entrega de información:

“Hacemos campañas focalizadas de prevención de incendios forestales. Se reparten [folletos] en 42 cerros de la parte alta de Valparaíso. Y esto en el sector de Laguna Verde, que está más enfocado a la protección de los ecosistemas, es una zona más rural. Todos los años imprimimos 10 mil [folletos] y siempre se reparten” (jefe de emergencias, entrevista).

En este contexto, destacan iniciativas realizadas por algunos municipios que han profundizado en las temáticas del riesgo en instancias de formación de líderes. Sobre esto, uno de los entrevistados menciona que:

“Participamos en una escuela de líderes organizada por la Dideco, y en la malla curricular incorporaron la GRD, tuvimos que dar clases de GRD y abrirle la mente de los temas de emergencias, mostrarles que el riesgo no es solo cuando ocurre la emergencia” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

A la luz de la distinción realizada por Arnstein (1969) sobre los niveles de participación ciudadana, la mayoría de los casos en que la ciudadanía es incorporada en la GRD corresponde a los escalones más bajos de la escalera de participación ciudadana. De hecho, solo en algunas instancias se aprecia un proceso participativo vinculante, como es el caso de la definición de planos reguladores. A pesar de esto, los mismos líderes sociales reconocen un cambio en la percepción de la importancia de la participación ciudadana en la GRD desde los actores municipales. Algunos incluso identifican el 27F como un punto de inflexión en el que los gobiernos locales comenzaron a acercarse más a las comunidades y hacerlas partícipes de la GRD. En palabras de una dirigente vecinal:

“Hasta antes del terremoto de 2010 éramos súper artesanales, por instinto nosotros nos poníamos a resguardo (...) Nosotros nos arreglábamos solitos, con nuestros padres,

vecinos, dirigentes, teníamos un plan de acción bien propio de la decisión que se tomaba aquí, no había interacción con las autoridades (...) Post terremoto [2010] cambió toda la dinámica de trabajo, todo fue mucho más estructurado (...) Desde ahí para adelante los gobiernos han ido implementando varias políticas públicas al respecto, que son para ir creando, en caso de contingencia, hábitos en las personas para evacuar, saber qué hacer y tener un orden de solución y preparación por parte de la población” (dirigenta comunitaria, entrevista).

La participación en la GRD no es responsabilidad únicamente de los municipios y de sus iniciativas para incorporar o invitar a las comunidades. Los grupos organizados también tienen la libertad de hacerse partícipes o no en la GRD. Según la percepción de los funcionarios municipales entrevistados, existe dificultad para promover la participación activa de la ciudadanía en la GRD.

“Nos cuesta mucho convocar gente para trabajar temas de gestión de riesgos, puesto que cuesta mucho en un día equis, a cualquier hora, y hacer un trabajo en conjunto. Quizás después de un terremoto hay más motivación” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

En la percepción de este entrevistado se identifica que la intermitencia de los desastres es una de las dificultades para promover la participación ciudadana en la GRD. Si no existe una percepción de riesgo por parte de la ciudadanía o si los desastres no son tan frecuentes en un determinado territorio, probablemente existan menos incentivos para que las comunidades se involucren en procesos exitosos de participación en la GRD. Esta es la percepción de un funcionario municipal entrevistado:

“Yo creo que [la GRD] siempre es primordial, [aunque] no toda la gente lo toma con la seriedad que amerita. Esto debería ser obligación que tengamos nuestros planes por sectores, no toda la gente lo ve así, a veces tú los invitas y no llegan” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

Surge así el desafío de pensar estrategias de participación ciudadana en contextos de baja frecuencia de desastres o baja percepción de riesgo por parte de la ciudadanía, iniciativas que ojalá le entreguen poder vinculante a la ciudadanía a fin de motivar su disposición, tiempo, energía y actitud positiva. Alternativas para este desafío pudiesen ser instancias como las mencionadas anteriormente en este informe, tales como escuelas de formación de líderes que inte-

gren la GRD en los módulos de las capacitaciones, sobre todo porque posiblemente la GRD, por sí sola, no tendría el poder de convocatoria necesario.

Adicionalmente, y desde una perspectiva más general sobre la participación en nuestro país, se puede aventurar que en contextos de una baja participación ciudadana, difícilmente se podrán promover instancias de participación en la GRD. Para lograr un activo involucramiento de la ciudadanía en la gestión de los desastres es también necesario el fortalecimiento de las organizaciones sociales y su vínculo con la gestión de los gobiernos locales.

Las dificultades de promoción de participación ciudadana son también identificadas por los mismos líderes sociales de las comunidades. Una dirigente vecinal entrevistada identifica las dificultades de la participación en su junta vecinal:

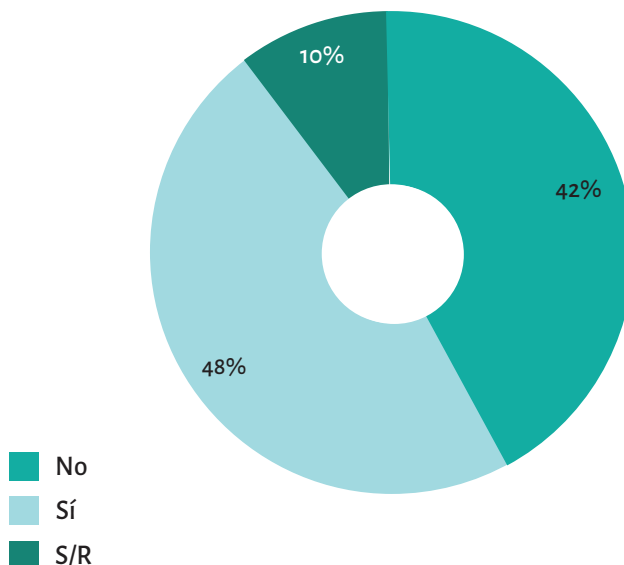
“Tenemos gente que está con nosotros y otros que no están, pero la gente me dice ‘cómo van a dejar el cargo, si ustedes tienen tantas cosas ahora, tienen que seguir adelante’. ‘Pero no tenemos el apoyo de ustedes, cuando citamos a reunión no va nadie’. Nos ha costado mucho que la gente participe” (dirigenta comunitaria, entrevista).

Coordinación entre municipios con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil

El trabajo colaborativo entre los gobiernos locales es fundamental para la GRD. Los límites político-administrativos entre una comuna y otra no se definen a partir de diferencias geográficas, sino de principios administrativos, por lo que muchas veces algunos municipios comparten características territoriales y se ven amenazados por los mismos desastres, pero no usan las mismas directrices administrativas. En este contexto, es clave promover el trabajo colaborativo entre los gobiernos locales para la GRD. Según el estudio llevado a cabo por la Amuch, en la región de Valparaíso un 87% (20) de los municipios se vincula con otras alcaldías para trabajar en conjunto en materias de reducción del riesgo de desastres y emergencias. Sin embargo, la encuesta realizada para esta investigación da cuenta de que solo un 28% (8) de los municipios mencionó haber desarrollado al menos una iniciativa en GRD de manera colaborativa con otros municipios. Esta diferencia podría explicarse debido a que, si bien en términos generales los municipios declaran trabajar en conjunto a otros gobiernos locales, no son capaces de identificar iniciativas concretas que hayan realizado mancomunadamente con otros municipios.

Otro aspecto a considerar en cuanto al trabajo en red de los municipios es la existencia de iniciativas desarrolladas en torno a la GRD en coordinación con otros actores del territorio, ya sean

Gráfico 28. Municipios con iniciativas en coordinación con universidades, ONG y otros



Fuente: elaboración propia a partir de información levantada por FSP en la región de Valparaíso.

universidades, ONG o instituciones afines. Según lo indicado en la encuesta realizada, un 48% (14) de los municipios declaró haber llevado a cabo al menos una iniciativa en colaboración con otras instituciones u organizaciones locales.

En este punto es interesante profundizar en la efectividad de llevar a cabo convenios y alianzas con otras instituciones. En una entrevista se manifestó que estas alianzas no siempre son del todo provechosas, puesto que no existe un conocimiento exhaustivo de las realidades del territorio por parte de las organizaciones.

“No hemos hecho un trabajo potente con las universidades o institutos. Siempre es muy bueno tener ayuda, pero es variable. A veces te ayuda y a veces te desordena, de repente te puede ayudar mucho, pero de repente te viene a desordenar, te quita tiempo y al final no logras nada” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

Sin embargo, la mayoría de los funcionarios municipales destacan los beneficios del trabajo colaborativo con otras instituciones y universidades:

“[En el municipio] se tenían convenios con estas universidades, pero no se les dio im-

portancia. Yo, cuando llegué, empecé a activar esos convenios para tener opiniones de todos los sectores, de la educación, de la comunidad, de los organismos de emergencias, cuáles son los dolores de cabeza de cada uno” (**encargado de emergencias, entrevista**).

Llama la atención el buen trabajo que está realizando la Municipalidad de Cartagena en conjunto con el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (Cigiden) y el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (Shoa):

“Estamos llevando un programa en conjunto con el Shoa y con ayuda de Cigiden para generar una comuna resiliente ante amenaza de tsunami, por una certificación, que es más que solo contar con ciertos mínimos, que es de la Unesco (Tsunami ready). Llevamos un par de años trabajando este tema” (**jefe de protección civil y emergencias, entrevista**).

Lo importante de esta alianza entre el Cigiden y el Shoa es que ha potenciado un trabajo profundo con el Municipio de Cartagena y ha involucrado a los líderes sociales de la comuna. Son estos mismos líderes los que destacan el trabajo de esta institución en la GRD en sus territorios:

“Cigiden aplicó el programa en este barrio. Nosotros tuvimos diagnóstico, visitas a terreno, vinieron geólogos del extranjero. Empezaron a estudiar el tema de marejadas (...) Se hizo un muy buen trabajo con Cigiden, a veces eran reuniones cada 15 días o, mínimo, una vez al mes” (**dirigente comunitario, entrevista**).

6. Percepción social del riesgo y cambio climático

Uno de los temas ineludibles en la conversación con funcionarios municipales en lo que respecta a la GRD es la percepción del riesgo y cómo esta se ha agudizado negativamente producto del cambio climático. Los encargados municipales que trabajan en la GRD han sido testigos de primera línea de la manera en que el cambio climático se está haciendo presente de manera muy rápida e intensa en sus territorios. En los cuatro municipios, los entrevistados recalcaron la agresividad con la que se están presentando los desastres que afectan a la región. Se destaca la conjugación de dos riesgos que actúan de manera conjunta y con mayor grado de devastación, como son el déficit hídrico y los incendios forestales de interfase. En palabras de un encargado municipal:

“El bosque ya está seco. Cuando se prende fuego, el fuego ya no compite con el vegetal para secarlo, ahora lo quema directamente, lo que hace que los incendios sean tremendamente rápidos, arrasadores... La temporada forestal está mucho más extensa, en estricto rigor, la temporada forestal del año 2019 nunca se acabó, no se cerró, porque las temporadas forestales se cierran con la primera lluvia fuerte, lluvia mojadora, pero nunca existió ese año y nosotros tuvimos incendios violentos y activos desde septiembre” (jefe de emergencias, entrevista).

De la misma forma, las y los involucrados manifiestan su preocupación frente a la posibilidad de que, como consecuencia del cambio climático, desastres que anteriormente solo afectaban bosques hoy afecten a las personas.

“En lo rural, son los incendios forestales, cada vez son más violentos, las condiciones meteorológicas son más adversas, entonces ya no solo afectan a los bosques, sino que a las viviendas, más personas viven en la zona rural” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

Finalmente, el déficit hídrico que afecta a la mayoría de las comunas de la región hoy tiene un carácter preocupante pues deja sin acceso al agua potable a muchas familias. En palabras de un encargado:

“En este momento, y hace un par de años, nuestra mayor complejidad es la sequía. Tenemos cerca de 8.000 personas que no tienen agua para el consumo humano en la zona rural, que son suministrados con camiones aljibe. También los comités de agua potable están siendo afectados y no tienen acceso a pozo independiente. Y, muy probablemente, la cifra de personas afectadas va a ir aumentando” (jefe de protección civil y emergencias, entrevista).

A nivel planetario, estamos en una situación sin retorno: el cambio climático llegó para quedarse. Es un hecho apremiante que este fenómeno está impactando a comunidades enteras; los modos de vida y formas de habitar están mutando, haciendo que la percepción del riesgo de desastre sea más aguda y ya parte viva de la cotidianidad de las comunidades y sus habitantes. Si consideramos que uno de los desafíos de la GRD es la participación, convocar a la comunidad desde un mínimo común denominador como el cambio climático puede gatillar mayor interés en participar. Así, se establece una problemática y objetivo en común: mitigar y adaptarse al cambio climático. De esta forma, es posible planificar y ejercer una GRD y RRD participativa,

local, inclusiva y descentralizada. Por tanto, la percepción social del riesgo al cambio climático también debe formar parte de la GRD.

REFLEXIONES FINALES

Este estudio viene a reforzar la evidencia existente sobre los trastornos que sufren las personas expuestas a desastres siconaturales y da cuenta de que quienes exhiben mayores índices de vulnerabilidad social o condición de pobreza son, a su vez, los/las más perjudicados/as. Un 67% de los habitantes de la región de Valparaíso que han sufrido una catástrofe se encuentran en el tramo de mayor vulnerabilidad socioeconómica según el Registro Social de Hogares (RSH), lo que coincide con otros siniestros que hemos investigado como Fundación. Sucedió el año 2017 en el megaincendio forestal de la región de O'Higgins (FSP, 2019) y sucede hasta el día de hoy en Valparaíso. Frente a este lamentable escenario, resulta imprescindible trabajar en políticas públicas de desarrollo sostenible que incluyan la gestión integral del riesgo de desastres como factor clave.

Nuestra vasta experiencia como programa Servicio País nos permite ir un poco más allá y adentrarnos en la vida de estas personas, que no responden solo a la clasificación de comunidades con altos índices de vulnerabilidad socioeconómica. Son diversos grupos humanos, con oficios propios del mundo campesino o con historias de asentamiento humano diversas y complejas. Poseen un variado portafolio de recursos sociales, humanos, culturales, y tienen una fuerte dependencia de los recursos naturales o equipamiento urbano, ambos en tensión con el modelo de desarrollo, por lo que se ven cada vez más afectados por las distintas manifestaciones de riesgo de desastre.

Para revertir dicha situación, es clave revisar la GRD. Como analizamos en este estudio, el concepto de la GRD aún no es del todo conocido en el ámbito de las políticas públicas ni de las comunidades. Sin embargo, post 27F ha existido un aumento en el uso del concepto y desarrollo de iniciativas enmarcadas en esta estrategia. No obstante, se necesita fortalecer una cultura organizacional en los gobiernos locales que reconozca la importancia de la GRD, y que

los conocimientos y principios fundamentales de esta sean integrados de manera transversal y sistémica en los diversos equipos municipales, en los instrumentos de planificación y en las organizaciones de la sociedad civil.

En Chile y en la región de Valparaíso existe una brecha enorme de gobernanza en materia de GRD. La realidad de muchos gobiernos locales y la capacidad de autogestión de las comunidades en la GRD son muy distantes de lo declarado y esperado por los estándares de las convenciones y acuerdos internacionales. Queda en evidencia que los gobiernos locales tienen limitados recursos y capacidades para la GRD. El presupuesto asignado a los diversos departamentos o unidades municipales para las emergencias no es suficiente para abordar los desafíos relacionados con los desastres socionaturales, lo que explicaría, entre otras cosas, el bajo cumplimiento en el desarrollo de dichos planes.

A pesar de este escenario, existe un saber local, conocimiento propio de los funcionarios/as públicos/as municipales y habitantes de los distintos territorios, que es sumamente valorado, muy robusto e intangible, que si bien no siempre se incluye de forma explícita en los instrumentos de planificación oficial de GRD, se activa frente a escenarios de desastres de manera formidable, por lo que vale la pena sistematizarlos e incorporarlos a la planificación local. A su vez, tanto los actores municipales como la comunidad consideran de suma importancia la participación comunitaria en la GRD, un desafío compartido por ambas partes.

Frente a las potencialidades existentes, se recomienda promover una visión más holística sobre los desastres en los gobiernos locales, fomentando sinergias entre diversas direcciones, departamentos y/o áreas municipales con tal de destinar una mayor cantidad de recursos, capacidades y esfuerzos a la GRD. Se sugiere también promover instancias que empoderen a las comunidades en la GRD. En este sentido, una estrategia realmente participativa debiese generar espacios donde la ciudadanía y organizaciones civiles puedan tomar decisiones que sean vinculantes con los gobiernos locales, con el fin de empoderar a las comunidades y no solamente utilizar la participación ciudadana con fines instrumentales o simbólicos en la GRD.

La gestión local del riesgo de desastres debe tener un enfoque de género. El capital social que ostentan las mujeres tiene ciertas características que, al activarse ante desastres, cumple un rol esencial en la fase de recuperación y prevención de la GRD. Sus recursos y destrezas involucran el cuidado y salud comunitaria, alimentación, distribución de recursos, conocimiento de la estructura de oportunidades y gestión durante la catástrofe y posterior a ella (FSP, 2016). Además, estos liderazgos suelen estar anclados a posiciones de poder dentro de las organizaciones de

base. Solo en la región de Valparaíso, del total de organizaciones con las que trabaja el programa Servicio País, sobre el 70% son lideradas por mujeres.

Desde los instrumentos de planificación territorial se recomienda que los gobiernos locales hagan los esfuerzos necesarios para actualizar los Planes Reguladores Comunales (PRC) y que estos se adapten a las nuevas realidades locales en cuanto a la GRD. Además, la ley actualmente establece elementos participativos en la definición de los PRC, por lo que surge una oportunidad para incorporar la participación ciudadana en la definición de los planes comunales y la GRD. Se recomienda, además, incorporar elementos de la GRD en los Planes de Desarrollo Comunal, así como en los Planes Reguladores Intercomunales, identificando, entre otras cosas, las zonas de riesgo que existen en sus territorios.

Resulta esencial fortalecer el trabajo colaborativo entre municipios de la región y las organizaciones de la sociedad civil, institutos y universidades, con el fin de aunar esfuerzos en la GRD. En este contexto, sugerimos que se compartan buenas prácticas e iniciativas entre los gobiernos locales sobre el trabajo colaborativo en la GRD.

Por último, se espera que la gestión local del riesgo de desastres sea adaptativa y flexible a los distintos grupos humanos que se ven afectados por las catástrofes y al tipo de desastre al que se ven expuestos. Para esto, resulta fundamental indagar en los modos de vida de los distintos grupos humanos, cuáles son sus necesidades más sentidas, su percepción social del riesgo de desastre, su historial en relación a los desastres, sus estrategias de adaptación y capital social.

En la medida en que los gobiernos locales tomen su propio conocimiento local junto con su capilaridad territorial y diseñen planes de GDR de forma participativa y vinculante, contribuirán a reducir los índices de afectación que presentan los distintos municipios, generando una respuesta proactiva y resiliente ante los desastres y su mitigación.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) (2017). Municipios en la Gestión de Riesgos y Emergencias. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

_____ (2019). Catastro de Municipalidades para la Gestión de Riesgos de Desastres y Emergencias. Dirección de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile.

Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216-224.

Arteaga, C., Tapia, R. (2009). Vulnerabilidades y desastres siconaturales. Experiencias recientes en Chile.

Bowman, A., Parsons, B. (2009). Vulnerability and resilience in local government: assessing the strength of performance regimes. *State Local Gov. Rev.* 41, 13-24.

Camus, P., Arenas, F., Lagos, M., Romero, A. (2016). Visión histórica de la respuesta a las amenazas naturales en Chile y oportunidades de gestión del riesgo de desastre. *Revista de Geografía Norte Grande*. 64:9-20.

Cardona, O., M.K. Van Aalst, J. Birkmann, M. Fordham, G. McGregor, R. Perez, R.S. Pulwarty, E.L.F. Schipper, B.T. Sinh (2012). Determinants of risk: exposure and vulnerability. In: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA.

Cchc (2017). Estado de la Planificación Comunal, Propuestas Cchc. Hacia una nueva convivencia urbana. Cámara Chilena de la Construcción. Santiago. Chile.

Cnid (2016). Hacia un Chile resiliente frente a desastres: una oportunidad. Santiago.

Conaf (2011). Manual para la Prevención de Incendios Forestales. Región de Valparaíso. Corporación Nacional Forestal.

Cornwall, A., Coelho, V. (2007). *Space for change*. Zed Books. New York.

DGA (2020). Decreto de declaración de zonas de escasez hídrica vigentes (21/01/2020). Dirección General de Aguas. Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile.

Fothergill, A., Peek, L. (2004). Poverty and disasters in the United States: a review of recent sociological findings. *Natural Hazards* 32. Netherlands. Kluwer Academic Publishers.

Fordham, M., Lovekamp, W., Thomas, D., Phillips, B. (2013). Understanding social vulnerability. In: Deborah S.K. Thomas, Brenda D. Phillips, William E. Lovekamp, Alice Fothergill. *Social Vulnerability to Disasters*. CRC Press.

Fundación Superación de la Pobreza (FSP) (2016). Más allá del barro. Un análisis de las estrategias desplegadas por las comunidades afectadas ante el 25M en Atacama. Fundación Superación de la Pobreza. Región de Atacama, Chile.

_____ (2017). Pobreza y desastres socioambientales en la región de Valparaíso. Fundación Superación de la Pobreza. Región de Valparaíso, Chile.

_____ (2019). Megaincendio forestal, vulnerabilidad y afectación en hogares. Fundación Superación de la Pobreza. Región de O'Higgins, Chile.

Kusumasari, B., Alam, Q., Siddiqui, K. (2010). Resource capability for local government in managing disaster. Department of Management, Faculty of Business and Economics, Monash University, Caulfield East, Australia.

Lavell, Allan (1993). Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. *Revista Eure* (Vol. XXI, N° 58), pp. 73-84, Santiago de Chile, 1993.

Malalgoda, C., Amaratunga, D., Haigh, R. (2016). Local governments and disaster risk reduction: a conceptual framework. In: *Proceedings of the 6th International Conference on Building Resilience*. Massey University / The University of Auckland, Auckland, New Zealand.

MDS (2018). Estadística Socioeconómica Registro Social de Hogares. Primer Informe Regional Enero 2016 – Agosto 2017. Seremi Desarrollo Social Región de Valparaíso. Equipo de Focalización.

Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportu-*

nidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

Oficina Nacional de Emergencia (Onemi) (2002). Plan Nacional de Protección Civil, Decreto N° 156. Oficina Nacional de Emergencia, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.

_____ (2014). Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Oficina Nacional de Emergencia, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.

_____ (2015). Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Oficina Nacional de Emergencia, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.

_____ (2017). Microzonificación de riesgos y recursos con participación comunitaria: guía práctica municipio. Oficina Nacional de Emergencia, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.

_____ (2018). Plan para la Reducción del Riesgo de Desastres. Región de Valparaíso. Dirección Regional Onemi Valparaíso.

Pelling, M. (2008). Learning from others: the scope and challenges for participatory disaster risk assessment. *Disasters*. 31. 373-85. 10.1111/j.1467-7717.2007.01014.x.

Pnud (2016). Manual para la incorporación del enfoque de gestión del riesgo de desastres en el nivel municipal. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Scribano, A., Sena, A. D. (2009). Las segundas partes sí pueden ser mejores: algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. *Sociologías*, 11(22).

Taylor, S., Bodgan, R. (1986). Introducción: ir hacia la gente. En: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. México, Paidós.

Twigg, J. (2004). Disaster risk reduction: mitigation and preparedness in development and emergency planning. A Good Practice Review commissioned by the Humanitarian Practice Network at ODI, London.

Unesco (2012). Análisis de Riesgo de Desastres en Chile. VII Plan de Acción Dipecho en Sudamérica 2011-2012. Santiago, Chile.

Unisdr (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Hyogo: Organización de Naciones Unidas.

_____ (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (Isdr), pp. 1–39.

_____ (2012). Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015: Desarrollando Ciudades Resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando! Ginebra. Suiza.

_____ (2015). Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres, periodo 2015-2030.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. (2004). At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2nd edition. London: Routledge.

Wisner, B. (2016). Vulnerability as concept, model, metric, and tool. doi: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.25.

Zurbriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos", 19(38), 39-64.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país ha sido y es hoy un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas de trabajo: por una parte, desarrollamos intervenciones sociales a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza y, por otra, elaboramos propuestas para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como local. Así, desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 16 regiones del país.

www.superacionpobreza.cl
www.serviciopais.cl

 /superarpobreza
 @serviciopais
@superarpobreza
 @serviciopais
 /superacionpobreza

Con el financiamiento de:

