



**PROPUESTA DE PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO
SOCIAL (PAS) DESTINADO A FAMILIAS QUE SE
ENCUENTREN EN PROCESO DE
RECONSTRUCCIÓN DE SUS VIVIENDAS
ID 587-49-LE24**

Informe final: Diagnóstico y propuesta de PAS-
Reconstrucción

Santiago, 27 de enero de 2025



PROPUESTA DE PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL (PAS) DESTINADO A FAMILIAS
QUE SE ENCUENTREN EN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE SUS VIVIENDAS

Licitación ID 587-49-LE24

Informe final: Diagnóstico y propuesta de PAS-Reconstrucción

Santiago. Enero 2025

Equidad Urbana Consultora

Autores: Equidad Urbana Consultora

Equipo: Katherine Campos, Tomás Lagos, Andrés Godoy, María Ignacia Luco, Yanara Jerez,
Consuelo Polanco, Florentina Browne



ÍNDICE

00. Cumplimiento de las bases	04
01. Resumen ejecutivo	07
02. Marco teórico	11
03. Aprendizajes de casos revisados	30
04. Levantamiento de información en terreno	39
05. Resultados y hallazgos del estudio	51
06. Propuesta de PAS-Reconstrucción	85
07. Recomendaciones generales para el acompañamiento social en desastres	127
08. Conclusiones	133
08. Bibliografía	138
09. Anexos	145



00. CUMPLIMIENTO DE LAS BASES

El presente documento, elaborado por Equidad Urbana Consultora, corresponde al **Informe final: Diagnóstico y Propuesta de PAS-Reconstrucción**, del estudio “Propuesta de Plan de Acompañamiento Social (PAS) destinado a familias que se encuentren en proceso de reconstrucción de sus viviendas” (Licitación Pública ID 587-49-LE24). Esta consultoría buscó desarrollar una propuesta que ajuste el Plan de Acompañamiento Social (PAS) del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49) a contextos en que las familias beneficiarias fueron afectadas por una catástrofe y que se encuentran en proceso de reconstrucción de sus viviendas.

En particular, el producto Informe final incorpora las acciones de la Etapa 3 de la consultoría, la que tuvo como objetivo desarrollar el informe final, sistematización de la información levantada y una presentación final del contenido.



Siguiendo lo señalado en las Bases Técnicas¹, este informe aborda las siguientes dimensiones:

Producto solicitado en las bases	Capítulo	Página
Resumen ejecutivo	Capítulo 1	07 a 10
Información elaborada y analizada durante todo el proceso del estudio	Anexo 7	225
Diagnóstico del funcionamiento del PAS, que permita identificar los ajustes que sean necesarios para que se transforme en un instrumento que apoye efectivamente a familias que se encuentren en procesos de reconstrucción	Capítulo 5	51 a 84
Propuesta de PAS-Reconstrucción	Capítulo 6 Anexo 8	85 a 126 + 226
Recomendaciones generales	Capítulo 7	127 a 132
Conclusiones y hallazgos	Capítulo 8	133 a 137
Sistematización	Anexo 7 y además se entrega en formato digital	225
Presentación	Se entrega aparte a este documento en formato digital	N/A

Figura 1. Tabla de cumplimiento de bases. Fuente: Equidad Urbana.

¹ Resolución Exenta N° 2552 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 28 de Mayo de 2024



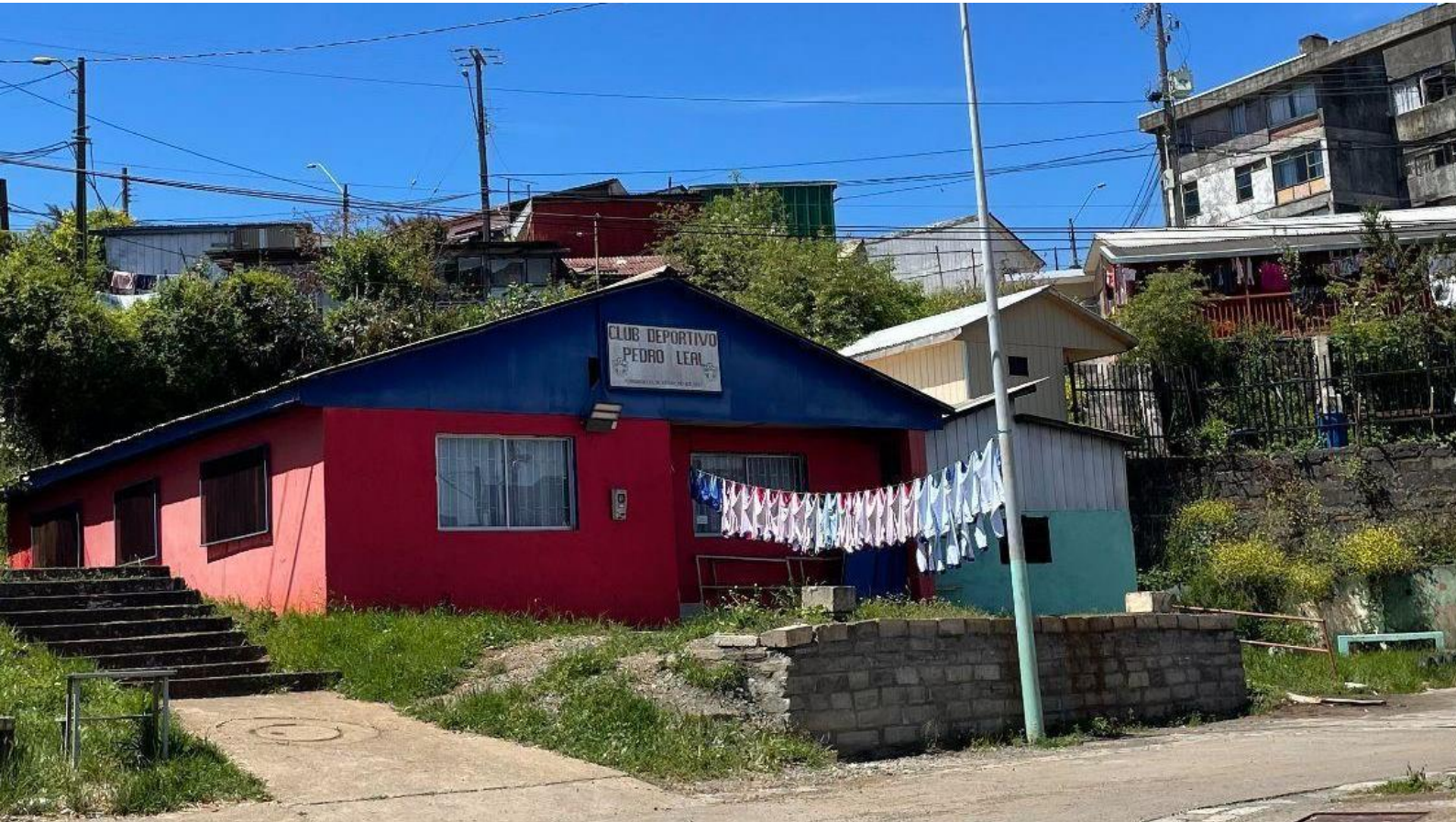
El documento está compuesto por ocho apartados:

- a. **Resumen ejecutivo** donde se presentan los principales procesos y resultados del estudio ejecutado.
- b. **Marco teórico** en el que se revisa material académico y documentos de casos en Chile para generar un contexto que permita guiar el desarrollo del estudio.
- c. **Aprendizajes** levantados a partir del análisis del marco teórico y de los casos nacionales e internacionales revisados, donde se identifican elementos para guiar el acompañamiento social en los procesos de recuperación y reconstrucción post desastre.
- d. **Levantamiento de información en terreno** donde se detalla la metodología utilizada y se sintetizan las entrevistas realizadas junto a los aprendizajes del trabajo en terreno.
- e. **Resultados y hallazgos del estudio** a partir del análisis de la información levantada en terreno a través de entrevistas semi estructuradas.
- f. **Propuesta PAS-Reconstrucción** en el que se ajustan los distintos componentes de este proceso de acompañamiento incorporando los aprendizajes del estudio.
- g. **Recomendaciones generales** para el acompañamiento social en desastres.



h. Conclusiones finales del estudio.

Figura 2. Fotografía terreno Lota. Fuente: Equidad Urbana.



01. RESUMEN EJECUTIVO



El presente documento, elaborado por Equidad Urbana Consultora, corresponde al Informe final: Diagnóstico y Propuesta de PAS-Reconstrucción, del estudio **“Propuesta de Plan de Acompañamiento Social (PAS) destinado a familias que se encuentren en proceso de reconstrucción de sus viviendas”** (Licitación Pública ID 587-49-LE24). Esta consultoría tuvo como objetivo general el desarrollar una propuesta que ajuste el Plan de Acompañamiento Social (PAS) del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49) a contextos en que las familias beneficiarias fueron afectadas por un desastre y que se encuentran en proceso de reconstrucción de sus viviendas.

Para alcanzar esta propuesta se llevó a cabo un estudio cualitativo con los siguientes objetivos:

- Evaluar los alcances que tiene el PAS del DS49 (V. y U.), de 2012, en la actualidad y cuáles son sus falencias para acompañar procesos de reconstrucción.
- Analizar cuáles son los procesos de gestión, constructivos, psicosociales y comunitarios relevantes a considerar en contexto de post-emergencia.
- Investigar las necesidades técnicas y sociales que tuvieron y que tienen las familias beneficiarias de subsidio en contexto de post-emergencia en la región de Biobío como referencia para el desarrollo del instrumento.

El primer paso en el desarrollo del estudio consistió en una revisión de literatura, elaboración de un marco teórico y un análisis de casos nacionales e internacionales. A partir de esa revisión, se concluyeron algunos elementos que aportaron a las etapas siguientes del



estudio y también a la propuesta de PAS-Reconstrucción. Estos aprendizajes fueron sobre: (i) la importancia de fortalecer las capacidades y conocimientos locales, (ii) desarrollar acciones de prevención y preparación ante futuros desastres, (iii) estimular la participación ciudadana en procesos de reconstrucción y (iv) reforzar el tejido social existente y la cohesión social.

Además de la revisión bibliográfica, se llevó a cabo un levantamiento de información primaria en terreno. Para esto, se realizaron entrevistas semiestructuradas en la Región del Biobío y la Región de Valparaíso². Las entrevistas tenían el foco de realizar un diagnóstico del PAS para casos de reconstrucción y conocer particularidades del proceso habitacional post desastre para levantar insumos para diseñar el Plan de Acompañamiento Social ajustado a los casos de reconstrucción. Se realizaron 20 entrevistas (16 presenciales y 4 virtuales) a profesionales de MINVU, SERVIU, Entidades Patrocinantes, Municipalidades y beneficiarios(as).

A partir del análisis de la información levantada se identifica que el Plan de Acompañamiento Social (PAS) en reconstrucción es valorado como una herramienta clave para apoyar a familias damnificadas, promoviendo cohesión social y fortalecimiento de capacidades para el uso de viviendas. Sin embargo, enfrenta desafíos como la falta de lineamientos específicos para contextos de desastres, la desconexión entre componentes técnicos y sociales, y la alta rotación de equipos en Entidades Patrocinantes (EP). Las familias beneficiarias aprecian talleres prácticos y el enfoque preventivo, pero critican la rigidez normativa y los vacíos informativos que generan incertidumbre. Además, se resalta la

² Se incorporó la región de Valparaíso al levantamiento debido a que en esta región es donde los equipos profesionales contaban con mayor experiencia en la aplicación de Planes de Acompañamiento Social para casos de Reconstrucción, lo que permitió profundizar la información levantada en la región de Biobío. Esta definición se tomó en conjunto a la contraparte técnica.



necesidad de incorporar apoyo psicosocial desde las primeras etapas del proceso, lo que requiere una coordinación intersectorial liderada por el Estado.

Para mejorar la efectividad del PAS, es fundamental adaptarlo a las particularidades de cada contexto de reconstrucción, fortaleciendo la comunicación, personalizando el acompañamiento según las modalidades habitacionales y el entorno rural o urbano, y priorizando actividades educativas y simbólicas que fomenten la integración comunitaria. Asimismo, se requiere mayor presencia territorial de las EP, flexibilidad en tiempos y etapas, y una política interinstitucional que aborde desafíos complejos como el apoyo psicosocial, la celeridad en trámites administrativos y la coordinación con actores clave, asegurando una recuperación integral y sostenible para las familias damnificadas.

A partir de los hallazgos y aprendizajes mencionados anteriormente, se elabora en el presente documento una propuesta de PAS-Reconstrucción que permita definir lineamientos, objetivos, principios, propósitos y objetivos de este acompañamiento específico. La propuesta se divide en distintas etapas según la temporalidad de MINVU en la solución habitacional y también en líneas de acción específicas que responden a los objetivos del PAS-Reconstrucción. Se recomienda revisar en detalle el capítulo 6 del presente informe, ya que ahí se encuentra el detalle de la propuesta.

Además, se incorporan fichas metodológicas de algunas actividades para dar herramientas a los equipos ejecutores para llevar a cabo el acompañamiento social con familias que son beneficiarias de un subsidio habitacional debido a un desastre.

Sumado a lo anterior, se incorporan recomendaciones generales para el acompañamiento social post desastre a familias damnificadas. Estos elementos se basan en los desafíos identificados durante el levantamiento de información que, pese a no ser específica



responsabilidad del Plan de Acompañamiento Social del subsidio habitacional, son elementos importantes para desarrollar un proceso de reconstrucción integral.

Por último, en las conclusiones se propone un Plan de Acompañamiento Psicosocial Intersectorial, coordinado por el Ministerio de Salud y otros organismos clave, que brinde contención emocional, asistencia psicológica y orientación desde el inicio de la respuesta al desastre. Este plan, complementario al PAS-Reconstrucción, busca integrar a diferentes instituciones, maximizar recursos y garantizar una recuperación social sostenible. Además, se destaca la importancia de fortalecer las capacidades locales, mejorar la coordinación interinstitucional y asegurar un financiamiento adecuado para que los procesos de reconstrucción sean eficientes y cumplan con los estándares técnicos y sociales requeridos.



02. MARCO TEÓRICO

En el presente apartado se desarrolla un marco conceptual-teórico sobre los procesos de reconstrucción y el acompañamiento social en estos contextos. Se inicia entregando información en general sobre el riesgo de desastres y la Gestión del Riesgo de Desastres, como base conceptual para el desarrollo del estudio. Luego se ahonda en la recuperación y reconstrucción de los entornos construidos, las viviendas y, especialmente, la dimensión psicosocial de estos procesos. Finalmente, se cierra con algunas lecciones de diversos procesos de reconstrucción en Chile.

2.1. RIESGO DE DESASTRES

El uso de la noción del “riesgo de desastre” se vincula con la comprensión de que los desastres son socialmente construidos, puesto que el riesgo de desastres propiamente tal, tiene como sus componentes centrales la amenaza y la vulnerabilidad, es decir, ambos elementos son claves para su comprensión. En esta línea, la literatura contemporánea en riesgo de desastres enfatiza en la idea de que los desastres no son naturales, con lo que se



hace referencia a que los desastres se producen cuando la activación de una amenaza interactúa con condiciones socioeconómicas, físicas y materiales vulnerables (Lavell, 1993; Romero & Maskrey, 1993; Foschiatti, 2004; Macías, 1992; Paidakaki, 2012; Uitto, 1998; Wisner & Luce, 1993; Wisner et al., 2003; Wisner et al., 2011).

Así, la incorporación de la vulnerabilidad social a la comprensión de los desastres es, en parte, la razón por la que es posible denominarlos como socialmente construidos, pues la vulnerabilidad responde a condiciones socio materiales construidas socialmente. Este hecho produce que no todas las personas tengan acceso igualitario a recursos y activos y, por tanto, tampoco estén expuestas equitativamente a los riesgos (Wisner et al., 2011, p.22).

La vulnerabilidad se entiende como una susceptibilidad o probabilidad de sufrir daño y dificultad en la capacidad de recuperación (Romero & Maskrey, 1993; Foschiatti, 2004; Macías, 1992; Wisner & Luce, 1993; Wisner et al., 2003). Aunque no existe una definición unívoca de este concepto y cada disciplina enfatiza aspectos diferentes, en general existe acuerdo en que la vulnerabilidad social no sólo tiene que ver con cuán propensa está una persona a ser dañada o sufrir pérdidas, sino también en las dificultades/facilidades de recuperación que posea (Wisner & Luce, 1993).

La vulnerabilidad se ha tendido a estudiar como uno de los elementos intervinientes en la producción del riesgo de desastre, donde la vinculación de estos elementos se ha delineado a través de una fórmula mnemotécnica propuesta por Blaikie et al. (1994), quienes conceptualizan el riesgo de desastre en base a la siguiente ecuación:

$$\text{Riesgo de desastres} = \text{Amenaza} * \text{Vulnerabilidad}$$

Esta propuesta explicita que las amenazas multiplican su impacto negativo en presencia de mayor vulnerabilidad. Más tarde, sus proponentes añadieron dos elementos que podrían



colaborar en la disminución de la vulnerabilidad: (i) las capacidades de las personas para protegerse y (ii) las acciones de mitigación y prevención, entendidas como acciones de protección social y prevención que pueden ser organizadas por instituciones como el Estado (Wisner et al., 2011, p.24). En concreto, las capacidades corresponden a un conjunto de diversos conocimientos, habilidades y recursos a los que las personas pueden acceder y recurrir para lidiar con amenazas y desastres (Gaillard et al., 2019). Aunque se ha reconocido que estas corresponden usualmente a recursos endógenos a las comunidades (Wisner et al., 2011), se trata de un elemento que puede ser fortalecido a través de la puesta en valor de los conocimientos y habilidades que han adquirido las personas en sus historias de vida.

Esta forma de entender el riesgo de desastres ha permitido impulsar la idea de que la gestión debe involucrar acciones en la línea de disminuir la vulnerabilidad y desarrollar medidas de mitigación y prevención, cuidando fortalecer las capacidades de las personas y sus vínculos comunitarios.

2.2. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (GRD)

La reducción y gestión del riesgo de desastres emerge en la agenda de investigación académica en la década de los 70s, donde una serie de investigaciones enfatizaron en la importancia de reducir y gestionar los riesgos futuros, y no sólo responder cuando ya se haya producido un evento (Jakobsson, 2018). Respecto al abordaje de esta temática a nivel internacional, se considera que el Huracán Andrew que ocurrió en Estados Unidos en 1992 marcó un hito, posicionando la discusión en torno a los impactos de los desastres, algo que no había sido lo suficientemente tomado en cuenta con la declaración de la Década Internacional de la Reducción de los Desastres Naturales (IDNDR) en 1990 (Jakobsson, 2018). El primer marco internacional en la materia fue creado en 1994 con la definición de la Estrategia de Yokohama, luego se crea el Marco de Hyogo 2005-2015 que buscó generar



líneas de acción y coordinación internacional que fueran más efectivas en materia de reducción del riesgo de desastres. Actualmente, el marco internacional que define lineamientos respecto a la reducción y gestión del riesgo de desastres es el Marco SENDAI 2015-2030, que dio continuidad a Hyogo pero también estableció un diálogo con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (SDGs) y el Acuerdo de París (Jakobsson, 2018).

Si bien la gestión y la reducción del riesgo de desastres son dos nociones que se utilizan de forma conjunta, y que deben dialogar entre sí, no se refieren a lo mismo. El objetivo de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) es minimizar la probabilidad de que las amenazas se conviertan en desastres mediante acciones preventivas, como políticas de uso del suelo y fortalecimiento de las capacidades locales (Alcántara-Ayala et al, 2023). Por su parte, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), refiere a la aplicación de políticas, procedimientos y prácticas que buscan minimizar los impactos negativos de los desastres (Alcántara-Ayala et al., 2023). Involucra la planificación y aplicación de medidas para prepararse, responder y recuperarse de los desastres. Así, tanto la RRD como la GRD requieren la colaboración de múltiples sectores, disciplinas e instituciones. Esto implica el desafío de coordinar esfuerzos para mejorar la resiliencia de las comunidades y reducir las vulnerabilidades, promoviendo un desarrollo que sea sostenible y equitativo.

En específico, la Gestión del Riesgo de Desastres, conocida en inglés como Disaster Risk Management (DRM), fue definida en el Marco de Hyogo como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, habilidades operativas y capacidades para implementar estrategias y políticas, así como para mejorar las capacidades de respuesta con el fin de reducir los impactos adversos de las amenazas y la posibilidad de desastres” (UNISDR, 2009). No obstante, con la adopción del Marco de Sendai 2015-2030 (UN, 2015), se produjo una transición de la gestión de desastres hacia una gestión integral del riesgo de desastres, poniendo énfasis en acciones de prevención y mitigación en lugar



de centrarse únicamente en "mejorar las capacidades de respuesta", como indicaba la definición de UNISDR (2009).

En la actualidad, la GRD se define como 'la aplicación de políticas de reducción del riesgo de desastres y estrategias que prevengan nuevos riesgos, reduzcan los existentes y gestionen el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la disminución de pérdidas ocasionadas por desastres' (UNDRR, 2020). Esta definición resalta la importancia del concepto de riesgo de desastre, que se entiende como "el potencial de daño, pérdida de vidas, lesiones o daños a activos que podrían afectar a un sistema, sociedad o comunidad en un período de tiempo determinado" (UNDRR, 2020).

Aunque el Marco de Sendai (UN, 2015) ha avanzado en la actualización y ampliación de la comprensión de la GRD, persisten desafíos y áreas de mejora. Uno de esos desafíos es entender la GRD como un proceso continuo, lo que implica gestionarla como una acción permanente y no solo como un conjunto de estrategias y planes desplegados ante grandes eventos o crisis específicas (Narváez et al., 2009; Lavell, 2001; Lavell, 2003). Según Narváez et al. (2009), la GRD debe concebirse como un proceso integral que abarca desde la formulación e implementación de políticas y estrategias hasta la aplicación de acciones e instrumentos concretos para la reducción y control de riesgos. Se ha cuestionado que la GRD ha tendido a enfatizar la gestión correctiva, en lugar de la gestión prospectiva (Lavell, 2001; Lavell, 2003). En esta línea, se cuestiona que la gestión no puede enfocarse principalmente en la reducción del desastre, como si éste fuera inevitable, sino que debe enfocarse también en la prevención (Lavell & Maskrey, 2014).

Ahora bien, respecto a la GRD en Chile, hay algunas investigaciones que presentan críticas similares para el contexto país. Según Tironi & Manríquez (2019), la GRD en Chile, bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (actualmente SENAPRED), ha sido dominada por un enfoque técnico-científico y



jerárquico (de arriba hacia abajo), centrado en las respuestas humanitarias inmediatas y en los sistemas de alerta temprana, con una escasa atención a los procesos de preparación, mitigación y recuperación (Tironi & Manríquez, 2019). Asimismo, se ha cuestionado la insuficiente incorporación de las comunidades y el diálogo con conocimientos locales, tradicionales y ancestrales en los procesos de GRD en Chile (Tironi & Manríquez, 2019). Es crucial reconocer que el conocimiento local puede enriquecer la gestión del riesgo de desastres, en lugar de ser visto como un obstáculo (Tironi & Manríquez, 2019, p. 381). En definitiva, los hallazgos de Tironi y Manríquez (2019) sugieren que, aunque hay algunas aperturas a la interacción con el conocimiento local y comunitario, la GRD en Chile ha estado predominantemente marcada por un enfoque jerárquico y basada en conocimientos técnico-científicos.

2.3. RECUPERACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

2.3.1. Ciclo del riesgo de desastre

Existen diversos modelos que han tratado de delinear las etapas o procesos que involucra un desastre. Uno de esos modelos, es el "ciclo del riesgo de desastre", que para Tierney (2019, p.9), comprende cuatro etapas fundamentales: mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Este modelo proporciona un marco integral para entender las acciones necesarias antes, durante y después de un desastre. Si bien existen críticas respecto a esta propuesta, en general ha sido un esquema bastante utilizado puesto que permite visualizar de forma esquemática las fases o etapas en las que se deben desplegar acciones para prevenir y mitigar un desastre, así como para responder y recuperarse de un evento. Asimismo, la Ley N°21.364 que rige actualmente en Chile la gestión y reducción del riesgo de desastres, utiliza también estas fases o etapas para definir estrategias de acción, aunque explícitamente queda fuera de esta Ley el abordaje de la reconstrucción/recuperación.



Las fases que compondrían este ciclo son:

- **Mitigación:** comprende las acciones preventivas para reducir el impacto de un desastre, como la planificación territorial, la zonificación de asentamientos fuera de áreas de riesgo, la implementación de códigos de construcción resistentes y la conservación de defensas naturales, como humedales.
- **Preparación:** incluye actividades anticipadas para fortalecer la capacidad de respuesta, como el desarrollo de planes de emergencia a nivel local, nacional e internacional, la educación sobre rutas de evacuación y medidas de autoprotección, y la creación de sistemas de alerta temprana y simulacros.
- **Respuesta:** se activa durante el desastre y abarca las acciones inmediatas para enfrentar sus impactos, desde la evacuación y refugios de emergencia hasta el rescate, la atención médica y la contención de amenazas secundarias. Implica la coordinación de múltiples actores (gobiernos, ONG, sociedad civil, sector privado).
- **Recuperación:** incluye todas las actividades necesarias para restablecer la normalidad tras un desastre. Además, debe integrar medidas de mitigación para mejorar la resiliencia ante futuros desastres. La recuperación no solo se limita a la reconstrucción del entorno físico afectado, sino que también incluye el abordaje del trauma, la restauración de sistemas de subsistencia y la reactivación económica, además de atender las necesidades sociales y culturales de la comunidad afectada. Tierney (2019) destaca que, idealmente, las actividades de recuperación deberían integrar medidas de mitigación para reducir el riesgo de futuros desastres, cerrando así el ciclo del desastre y estableciendo una base más sólida para enfrentar posibles nuevos eventos adversos.

Este enfoque cíclico reconoce que la recuperación puede ser una oportunidad para fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad ante futuros desastres, promoviendo una noción de mejora continua en la gestión del riesgo de desastres.



2.3.2. "Building Back Better"

"Building Back Better" (reconstruyendo/reconstruir mejor) es un enfoque integral que se utiliza en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de un desastre, introducido en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Esta noción fue promovida por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, anteriormente conocida como UNISDR), y se incluyó como una prioridad fundamental para la acción en el Marco de Sendai. Según este marco, "Building Back Better" (BBB) no solo se enfoca en la recuperación física de infraestructuras, sino también en la construcción de capacidades a nivel comunitario, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo y la promoción de un desarrollo sostenible y resiliente frente a futuros desastres. Específicamente, el Marco de Sendai sugiere que la fase de recuperación debe ser utilizada para fortalecer la resiliencia a través de la incorporación de medidas de RRD en todas las etapas del proceso de reconstrucción y para garantizar que las actividades de recuperación sean basadas en evidencia por una comprensión profunda de los riesgos existentes y emergentes (UNISDR, 2017).

Para lograr Build Back Better, se deben considerar varios aspectos claves que se describen en la guía consultiva de UNISDR (2017), entre los cuales se pueden destacar la planificación de la recuperación antes de que ocurra un desastre y la evaluación efectiva de daños y necesidades. La planificación previa garantiza respuestas rápidas al anticipar necesidades de recuperación, movilizar recursos y diseñar estrategias que reduzcan riesgos y fortalezcan la resiliencia frente a futuros desastres. Por otro lado, la evaluación rápida y precisa de daños y necesidades después de un desastre es crucial para caracterizar las necesidades de recuperación, formular estrategias adecuadas y asegurar una respuesta equitativa y efectiva.



En síntesis, Building Back Better, en el contexto del Marco de Sendai, implica un enfoque holístico y multisectorial que abarca la planificación y la preparación antes de que ocurra un desastre, la implementación de políticas efectivas, la movilización de recursos adecuados, y la utilización de evaluaciones precisas y tecnologías avanzadas para garantizar que las comunidades no solo se recuperen de los desastres, sino que también logren ser más resilientes frente a futuras amenazas (UNISDR, 2015).

2.3.3. Reconstrucción y recuperación

Como se ha revisado, en el ciclo del riesgo de desastre, la recuperación se define como la última etapa del ciclo, pero es una de las más importantes, puesto que debería dar pie al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de las personas para generar medidas de prevención y mitigación en el abordaje de desastres futuros, un elemento que es también destacado en el enfoque “reconstruir mejor”. Además, esta etapa es específicamente llamada recuperación, enfatizando que se trata de un proceso complejo que incluye variadas dimensiones de la vida humana, además de la reconstrucción física y material (Tierney, 2019). Los elementos que se presentan a continuación dan luces de las complejidades involucradas en este proceso.

En esta línea, es clave tener presente que los planes de reconstrucción y recuperación no se ponen en marcha en un espacio vacío, sino que en territorios “repletos de significados y relaciones” (Gallegos et al., 2021, p.9). Asimismo, la recuperación es un proceso que se gesta en varias dimensiones que están interrelacionadas entre sí (Tierney, 2019). Si bien la recuperación está constituida por diversas dimensiones, algunas pueden asumir una cierta prioridad, porque permiten o facilitan otras, pero es importante pensar la recuperación de forma integral (Tierney, 2019). Para Tierney & Oliver-Smith (2012) la recuperación del ambiente social se entiende como una recuperación que “abarca entidades sociales existentes en diferentes niveles de análisis (ej., hogares, barrios, comunidades); incluyendo



tanto al sector público como al sector privado; y a la sociedad civil y el gobierno” (p.124). Tierney & Oliver-Smith (2012) reconocen que el proceso de recuperación social incluye actividades diversas que están interconectadas y que dialogan con los cinco sectores de recuperación que han propuesto David & Alexander (2015)³, sin embargo, incluyen dentro del proceso de recuperación social el desarrollo de estrategias para abordar los problemas psicológicos y sociales que producen los desastres (Tierney & Oliver-Smith, 2012).

Ahora bien, los procesos de recuperación en sí mismos son complejos, porque comprenden interdependencias entre dominios y entre diferentes escalas (Tierney & Oliver-Smith, 2012). En el caso de la recuperación psicosocial, se combinan en este proceso las escalas del individuo, el hogar, y el nivel colectivo, cada una de las cuales necesita ser abordada, pues la focalización en uno sólo puede implicar la falla en la recuperación de los otros. De ahí la complejidad y la necesidad de pensar y planificar la recuperación de forma integrada e integral en sus diferentes niveles, dimensiones y actores (Tierney & Oliver-Smith, 2012).

En síntesis, entendemos el trabajo de reconstrucción como un proceso de recuperación que es más complejo que sólo la recomposición del medio material, siguiendo los planteamientos teóricos antes expuestos. Al considerar el modelo de David & Alexander (2015), se identifica que existen cinco líneas de recuperación, que incluyen: i) la física; ii) la del ambiente; iii) la institucional y gubernamental, iv) la de la economía y los medios de subsistencia y; v) la recuperación psicosocial. Así, tanto la reconstrucción del espacio físico como la recuperación social, son procesos igualmente fundamentales, los que además se refuerzan mutuamente. En este sentido, la recomposición del tejido social, cultural y económico de un territorio es un elemento clave para garantizar el éxito de los proyectos de reconstrucción material (Tierney & Oliver-Smith, 2012).

³ David & Alexander (2015) proponen que la recuperación se gesta en cinco grandes sectores: Institucional y Gubernamental; Psicosocial; Ambiental; Físico; Económico y modos de vida.



De esta forma, se propone que el abordaje de la dimensión psicosocial de la recuperación es una de las dimensiones más apropiadas de trabajar y abordar desde un Plan de Acompañamiento Social, aunque todas las líneas de recuperación propuestas por David & Alexander (2015) deberían dialogar entre sí para alcanzar un proceso de reconstrucción integral. Además, esta idea se sustenta en las recomendaciones definidas por Gallegos et al. (2021) en el documento "Reconstrucción Multidimensional". Basándose en el caso del incendio forestal de 2017 que afectó a Santa Olga (Constitución, Chile), Gallegos et al. (2021) propusieron pensar la reconstrucción y la recuperación de forma multidimensional, puesto que la dimensión social no implica sólo "trabajar con las personas", sino que implica abordar la multiplicidad de elementos que son dañados y que conforman la vida de las personas afectadas. Considerando esto, se detallan a continuación ámbitos a considerar en relación a la dimensión psicosocial de la recuperación.

2.4. DIMENSIÓN PSICOSOCIAL

Para revisar los ámbitos más prominentes que se abordan en la literatura en relación a esta dimensión, se describen a continuación los elementos psicológicos y sociales que pueden resultar dañados ante un desastre.

2.4.1. Elementos psicológicos

Los desastres tienen un impacto significativo en el bienestar humano y la capacidad de funcionamiento, debido a las diversas pérdidas que provocan, tanto en términos de propiedad y medios de subsistencia, como en la pérdida de vidas o capacidades físicas (Aloudat & Christensen, 2011). Sin embargo, aunque los desastres generan un impacto psicológico, no todas las personas reaccionan de la misma manera ante situaciones estresantes o que amenazan la vida. Por lo tanto, estos impactos pueden requerir diferentes



enfoques, desde intervenciones médico-psiquiátricas especializadas hasta medidas de apoyo para los sistemas de respuesta y gestión que desarrollan las propias familias y comunidades para enfrentar el desastre (Aloudat & Christensen, 2011). A continuación, se describen algunos de los aspectos asociados al impacto psicológico de los desastres:

- **Pérdida y duelo:** los desastres generan múltiples tipos de pérdidas, como la muerte de seres queridos, destrucción de propiedades, pérdida de medios de subsistencia, daños físicos, y la ruptura de redes sociales o familiares. La forma en que las personas responden y procesan estas pérdidas es lo que se conoce como duelo (Aloudat & Christensen, 2011), cuya vivencia varía según el contexto cultural.
- **Interrupción de rutinas familiares, individuales y comunitarias:** los desastres alteran de manera drástica las rutinas diarias, afectando la dinámica familiar e individual. Situaciones como la separación de miembros de la familia, lesiones de seres queridos, la pérdida del hogar o del entorno habitual, y la necesidad de reubicación temporal o permanente pueden interrumpir el funcionamiento normal de una familia (Aloudat & Christensen, 2011).
- **Impacto en la capacidad de funcionamiento:** la disrupción social causada por un desastre puede deteriorar la capacidad de individuos, familias y comunidades para funcionar adecuadamente, lo que puede llevar a cambios en los patrones de comportamiento de las personas, pudiendo desencadenar episodios de estrés. Cuando las personas experimentan angustia o reacciones de estrés agudo, su capacidad para cuidarse a sí mismas y a los demás se ve reducida en comparación con lo que normalmente harían (Aloudat & Christensen, 2011).
- **Atención a las necesidades psicosociales y fortalecimiento de la capacidad de respuesta y recuperación:** es crucial atender las necesidades psicosociales de ciertos grupos de la población considerando su situación de vulnerabilidad, cuidando fortalecer sus capacidades y cuidando no victimizarlos. Comprender tanto las vulnerabilidades como las capacidades de las comunidades afectadas es esencial



para asegurar que las acciones permitan su participación en la respuesta al desastre y posterior recuperación, al mismo tiempo que se atienden las necesidades especiales que pueden tener ciertos grupos (adultos mayores, personas con movilidad reducida, entre otras) (Aloudat & Christensen, 2011).

2.4.2. Elementos sociales

En sí mismo, un desastre se produce cuando personas en situaciones de vulnerabilidad experimentan el impacto de una amenaza y sufren severas consecuencias y/o interrupción en sus sistemas de subsistencia, a tal grado que necesitan de apoyo externo para recuperarse (Wisner et al., 2003). Así, como se ha revisado hasta acá, la recuperación implica la recuperación psicológica y física de las víctimas y sus recursos, lo que significa no sólo la reconstrucción de los daños físicos, sino también de las relaciones sociales que se gestaban en la zona afectada (Wisner et al., 2003). En esta línea, algunos ámbitos a considerar respecto a los elementos sociales que pueden ser afectados por un desastre, son:

- **Sentido de pertenencia al lugar y comunitario:** dependiendo del tipo y la magnitud de la amenaza, los desastres pueden dañar no solo los medios de subsistencia, sino también el entorno físico y natural en el que se desarrolla una comunidad, lo cual impacta la identidad cultural o comunitaria vinculada al territorio, así como el sentido de pertenencia al lugar (Tierney & Oliver-Smith, 2012).
- **Alteraciones de los mecanismos de apoyo, cuidado y protección en la vida diaria:** los desastres pueden alterar profundamente las dinámicas cotidianas a nivel familiar y social, afectando los mecanismos de apoyo, cuidado y protección disponibles. En estos contextos, estos sistemas pueden verse interrumpidos o dejar de funcionar, ya que las personas no pueden llevar a cabo sus actividades normales en diversos ámbitos de la vida (Aloudat & Christensen, 2011). Esto no solo impacta la salud mental, sino que también puede agudizar desigualdades y problemas sociales



preexistentes, como las desigualdades de género, la discriminación y la violencia de género (Bradshaw & Fordham, 2015).

- **Impactos en la movilidad social y el bienestar:** la pérdida de ingresos o la pérdida de un miembro de la familia debido a un desastre puede agudizar la precariedad de economías familiares ya frágiles (Wisner et al., 2003). Por ello, es fundamental considerar las condiciones socioeconómicas previas al desastre de las distintas unidades sociales (hogares, barrios, comunidades, negocios, etc.), ya que estos factores influyen en los procesos de recuperación (Tierney & Oliver-Smith, 2012).
- **Dimensión cultural:** la dimensión cultural ha comenzado a ser reconocida recientemente como un aspecto crucial en la recuperación social tras un desastre. Las estrategias de recuperación y reconstrucción deben tener en cuenta el papel de la cultura y el patrimonio cultural en la reconstitución de la identidad tanto individual como comunitaria (Tierney & Oliver-Smith, 2012). Los desastres pueden amenazar o dañar la identidad personal y grupal, la cohesión comunitaria y el patrimonio cultural (Tierney & Oliver-Smith, 2012). Esto se debe a que el patrimonio cultural incluye objetos, recursos y prácticas que brindan a las comunidades un sentido de identidad a lo largo del tiempo, con las relaciones entre personas y lugares codificadas en objetos, sitios construidos culturalmente y prácticas heredadas (Tierney & Oliver-Smith, 2012, pp. 136-137). Las pérdidas culturales, como la destrucción de sitios, infraestructura, objetos o la interrupción de ritos y eventos locales, deterioran el sentido de comunidad, y el proceso de recuperación debe abordar estas pérdidas para ayudar a reconstruir el tejido cultural y social dañado, favoreciendo así la restauración de la identidad comunitaria e individual (Tierney & Oliver-Smith, 2012, p.137).

2.5. LECCIONES DE DIVERSOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN EN CHILE



Además de la revisión de literatura general, se revisaron también documentos de eventos recientes en Chile, como las inundaciones en la zona centro-sur de 2023 y los incendios de Viña del Mar de 2022, junto a documentos de evaluación de procesos de reconstrucción del MINVU. De estos documentos, se destacan algunos elementos que son útiles para pensar el trabajo con territorios y comunidades afectadas por un desastre y su respectivo proceso de reconstrucción.

En el contexto de las inundaciones que afectaron a la zona centro-sur de Chile en junio del año 2023, el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN) propuso algunas recomendaciones para la prevención, respuesta y recuperación ante eventos de inundación. Considerando la dimensión atingente al trabajo con comunidades, destaca la recomendación respecto a la importancia de que los procesos de reconstrucción y recuperación sean comunicados de manera clara y efectiva a los(as) habitantes de las zonas afectadas, utilizando medios locales y reuniones informativas para asegurar que las personas conozcan los planes de acción, los tipos de daños que se atenderán, y los plazos aproximados de ejecución (CIGIDEN, 2023). Además, se debería incluir dentro de los procesos de reconstrucción, un plan de apoyo psicológico para ayudar a las familias damnificadas a enfrentar las consecuencias emocionales del desastre (CIGIDEN, 2023). En esta misma línea, de la Serie Policy Papers de CIGIDEN, se destacan las recomendaciones indicadas en León et al. (2023) y Gallegos et al. (2021) respecto a la importancia de fortalecer la participación ciudadana y el acompañamiento psicosocial como elementos fundamentales en los procesos de recuperación tras desastres. Ambas propuestas destacan la necesidad de involucrar a la comunidad en la toma de decisiones para alinear expectativas y prioridades, aprovechar el conocimiento local y fomentar la cohesión social. Asimismo, enfatizan en la importancia de implementar programas de salud mental y apoyo psicosocial para enfrentar el trauma, que deberían desarrollarse en paralelo con la reconstrucción física, integrando diversas instituciones del Estado y asegurando que



estas iniciativas sean accesibles y percibidas como oportunidades para el fortalecimiento comunitario, más que como obligaciones.

En cuanto a la revisión de experiencias de reconstrucción en Chile, considerando documentos internos del MINVU, como la Comisión Asesora para la Reducción del Riesgo de Desastre y Reconstrucción, y la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos⁴, se relevan las siguientes ideas respecto a cómo mejorar los procesos de reconstrucción: centralidad de un enfoque integral y participativo, e importancia de una coordinación institucional efectiva.

- **Importancia de un acompañamiento social continuo:** uno de los principales aprendizajes de procesos de reconstrucción pasados es la relevancia de establecer procesos de acompañamiento social durante todo el proceso de reconstrucción. Este acompañamiento no debe limitarse a la asistencia material, sino que debe incorporar acompañamiento psicológico y emocional adecuado para las familias afectadas. La contención emocional y la capacitación especializada en gestión de desastres son esenciales para manejar el trauma y el estrés que afectan a las comunidades y al personal involucrado. En este contexto, se destaca la necesidad de generar las coordinaciones que aseguren que las políticas de acompañamiento se

⁴ Documentos enviados por la contraparte revisados:

MINVU (s/f) Análisis de caso de estudio desplazamiento post desastre en Chile: Relocalización de Guañacagua III. Comisión Asesora para la Reducción del Riesgo de Desastres y Reconstrucción, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MINVU (2018) Informe de Resultados de la Encuesta de Reconstrucción. MINVU - Equipo de Estudios y Evaluaciones.

MINVU (2019a) Presentación Levantamiento de experiencias regionales de Reconstrucción. MINVU - Comisión Asesora para la Reducción de Riesgos de Desastres y Reconstrucción - Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, 2019.

MINVU (2019b) Levantamiento Experiencias Reconstrucción 2019. MINVU Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2021) Informe análisis levantamiento de información sobre procesos de recuperación post desastre. Equipo de Estudios y Evaluaciones – Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. Septiembre 2021. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MINVU (2023) Formato Diseño PAS.



implementen de manera consistente y adecuada a las realidades locales. Además, es fundamental que las instituciones intervinientes definan una estrategia de comunicación clara, que garantice que toda la información relacionada con los planes de reconstrucción sea accesible y comprensible para todos los involucrados.

- **Participación comunitaria activa y vinculante:** otro aprendizaje clave es la importancia de la participación comunitaria activa y vinculante a lo largo de todo el proceso de reconstrucción. Las experiencias revisadas muestran que la inclusión de las comunidades afectadas en la planificación y ejecución de proyectos es crucial para asegurar que las soluciones propuestas respondan a las necesidades reales de los actores locales y sean sostenibles en el tiempo. Este enfoque refuerza la legitimidad de las acciones emprendidas, al considerar las perspectivas y conocimientos locales como insumos valiosos para la reconstrucción. Además, es fundamental que los planes de reconstrucción se desarrollen de manera transparente, involucrando a los actores locales desde el inicio, y asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones. En esta línea, tomando especialmente el caso de relocalización de la Población Guañacagua III en Arica, se destaca la importancia de la participación vinculante y activa de las personas damnificadas en la toma de decisiones del plan de acción. Es decir, el trabajo conjunto desde el primer momento en la elaboración del plan de acción, que en este caso tenía la relocalización como objetivo, permitió atender preocupaciones locales y adaptar soluciones a las necesidades reales de los residentes, generando un sentido de pertenencia y compromiso con el proceso. Otro elemento clave que demostró este proceso, es que la participación activa de la comunidad implicó también asumir una planificación flexible del proceso, permitiendo realmente que el proyecto se adapte a las preferencias de la comunidad. Además, la definición de estrategias de resolución de desacuerdos fue clave para la transparencia del proceso y la adopción de medidas necesarias para responder a las necesidades y preocupaciones de la comunidad. El caso de la relocalización de Guañacagua III



demuestra la relevancia de un enfoque participativo, flexible y coordinado para el éxito en procesos de reconstrucción.

- **Coordinación institucional y gestión multinivel:** otro elemento relevante es la necesidad de una coordinación efectiva entre las distintas instituciones y actores involucrados en los procesos de reconstrucción. Para mejorar este aspecto, es crucial el desarrollo de un modelo de gobernanza de la reconstrucción que sea multinivel e involucre a todos los actores relevantes, incluyendo gobierno, sociedad civil, comunidades locales y el sector privado. Este modelo debería fomentar la colaboración intersectorial y la integración de conocimientos, recursos y capacidades, estableciendo protocolos claros y mesas de trabajo que faciliten la coordinación antes, durante y después de los desastres.
- **Adaptabilidad y flexibilidad en las estrategias de reconstrucción:** las estrategias de reconstrucción deben ser flexibles y adaptables a las particularidades de cada desastre y contexto local. La experiencia muestra que es necesario aprender de cada evento para ajustar continuamente las políticas y prácticas en futuras intervenciones. Esta flexibilidad implica no sólo la adecuación de las soluciones habitacionales a las necesidades específicas de cada desastre, sino también la inclusión de enfoques innovadores que incorporen herramientas tecnológicas y metodologías participativas para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos de reconstrucción.
- **Preparación y prevención como elementos claves:** la preparación y prevención son elementos fundamentales que han demostrado ser limitados en los procesos de reconstrucción revisados. La constante actualización de los planes de emergencia, la formación de profesionales especializados y la sensibilización de la población son componentes esenciales para fortalecer la capacidad de respuesta ante futuros desastres. En este sentido, las estrategias de reconstrucción deberían orientarse hacia la construcción de una sociedad más resiliente y preparada, promoviendo la participación activa de las comunidades locales en estos procesos.



En definitiva, los aprendizajes extraídos de las experiencias de reconstrucción en Chile subrayan la importancia de adoptar un enfoque integral, participativo y flexible en los procesos post desastres. El trabajo con las comunidades debe centrarse en un acompañamiento continuo y adecuado, con acciones que fomenten la participación y vinculación activa durante todo el proceso, junto a una coordinación efectiva de los actores institucionales intervinientes. Este enfoque holístico podría permitir avanzar en “reconstruir mejor”.



03. APRENDIZAJES DE CASOS REVISADOS

A partir del análisis del marco teórico y de los casos nacionales e internacionales revisados⁵, este informe ha identificado elementos que podrían nutrir el acompañamiento social en los procesos de recuperación y reconstrucción post desastre.

Casos nacionales		
Nombre evento	Amenaza activada	Ciudad
Incendios Forestales Valparaíso, (2014 y 2017), Santa Olga (2017) y Viña del Mar (2022)	Incendios forestales	Valparaíso; Viña del Mar; Santa Olga

⁵ Los detalles por caso de la revisión se pueden revisar con profundidad en el Anexo 1: Sistematización de Casos Nacionales e Internacionales.



27F (2010)	Terremoto Tsunami	Regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bio-Bío, Araucanía
Aluviones de Atacama (2015)	Aluviones	Copiapó, Chañaral, Diego de Almagro, Tierra Amarilla, Alto del Carmen
Casos internacionales		
Nombre evento	Amenaza activada	País
Huracán Katrina (2015)	Huracán	Estados Unidos
Terremoto Christchurch (2010 y 2011)	Terremoto	Nueva Zelanda
Terremoto Indonesia (2004 y 2006)	Terremoto	Indonesia Aceh; Yogyakarta

Figura 3. Síntesis casos revisados. Fuente: Equidad Urbana.

En primer lugar, la comprensión contemporánea de los desastres como fenómenos socialmente contruidos, resultado de la interacción entre amenazas y vulnerabilidades, subraya la necesidad de enfoques integrales que aborden las dimensiones materiales, psicosociales y culturales de la recuperación (Lavell, 1993; Wisner et al., 2003; Tierney, 2019).

La incorporación de la vulnerabilidad social en la Gestión del Riesgo de Desastres establece que no todos los individuos y comunidades están expuestos a los riesgos de manera equitativa. Esta desigualdad en la exposición y en la capacidad de recuperación exige enfoques que reconozcan y actúen sobre las diferentes necesidades y capacidades de las comunidades afectadas (Wisner et al., 2011; Blaikie et al., 1994). Por tanto, la GRD debe entenderse como un proceso continuo que involucra acciones de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, en un esfuerzo por fortalecer las capacidades comunitarias y reducir las vulnerabilidades existentes (Narváez et al., 2009; Lavell, 2001).



En este contexto, emergen seis elementos que son transversales en los antecedentes teóricos y de los casos de estudio revisados, los cuales se consideran como relevantes para un acompañamiento social efectivo en los procesos de recuperación y reconstrucción:

- **Participación comunitaria activa y vinculante:** la participación comunitaria es esencial para asegurar que las soluciones sean efectivas y legitimadas, respondiendo a las necesidades reales de las familias damnificadas. Los casos internacionales, como el Huracán Katrina en Estados Unidos y el terremoto de Christchurch en Nueva Zelanda, evidencian que los enfoques de "arriba hacia abajo" (top-down) que no incluyen a las comunidades en la toma de decisiones, tienden a generar desconfianza y rechazo o perpetuar desigualdades (Tierney & Oliver-Smith, 2012; León et al., 2023). Por otro lado, enfoques "de abajo hacia arriba" (bottom-up), como los observados en Indonesia demuestran cómo la inclusión activa de la comunidad puede facilitar una recuperación más equitativa y que estimule la cohesión social (Banco Mundial, 2012; Tierney, 2019). En el contexto chileno, la relocalización de la Población Guañacagua III en Arica muestra cómo la participación vinculante de los afectados desde el inicio del proceso permitió adaptar soluciones a las necesidades reales de los(as) residentes, generando un mayor compromiso y sentido de pertenencia con el proyecto. Asimismo, la revisión de la política habitacional nacional destaca la necesidad de avanzar en mecanismos efectivos de participación que permitan a las comunidades definir prioridades y planificar soluciones junto con las autoridades locales.
- **Comunicación efectiva e información oportuna:** tanto la literatura especializada como la mayor parte de los casos estudiados concluyen que es relevante llevar a cabo la reconstrucción en base al principio de la información clara y transparente. En ese sentido, concluimos que sólo mediante un plan de comunicación efectiva temprana será posible disminuir conflictos, como lo visto en procesos de



relocalización en Nueva Zelanda o en las inundaciones de Atacama y los incendios en Valparaíso, al comunicar de forma más estratégica y clara las limitaciones geográficas y legales que pueden estar implicadas en este tipo de decisiones. Este punto, además, no sólo permite evitar malos entendidos o situaciones de conflicto, sino también, fortalece la confianza entre desarrolladores y afectados, de modo que facilita el desarrollo de otros pilares como los vinculados a la participación comunitaria y el acompañamiento psicosocial.

- **Fortalecimiento de la cohesión social y psicosocial:** es crucial que los procesos de recuperación aborden no sólo la reconstrucción física, sino también la dimensión psicosocial. La dimensión psicosocial es esencial en los procesos de recuperación, como lo evidencian los estudios sobre el impacto del Huracán Katrina, donde las intervenciones psicosociales culturalmente apropiadas jugaron un papel importante en la recuperación de las personas sobrevivientes. En Indonesia, el enfoque "Gotong Royong" también facilitó el apoyo emocional y el sentido de comunidad, promoviendo una recuperación más integral. La recuperación debe considerar las necesidades emocionales y sociales de las personas afectadas, como lo destaca el enfoque Building Back Better del Marco de Sendai (UNISDR, 2015). En Chile, la experiencia de los incendios de Valparaíso y Santa Olga resalta la necesidad de apoyar el restablecimiento psicosocial de las comunidades afectadas, considerando sus necesidades emocionales y físicas. La literatura revisada y los casos nacionales enfatizan la necesidad de un apoyo psicológico y social adecuado para facilitar la rehabilitación integral de las comunidades afectadas (Gallegos et al., 2021; CIGIDEN, 2023).
- **Coordinación institucional y gestión multinivel:** los casos revisados evidencian la importancia de la coordinación interinstitucional y multinivel para asegurar una respuesta coherente y eficaz ante desastres. La colaboración entre gobiernos locales, regionales y nacionales, junto con la integración de actores comunitarios y organizaciones internacionales, es esencial para maximizar los recursos disponibles



y evitar duplicidad de acciones (Jakobsson, 2018; Tironi & Manríquez, 2019). En contraste, el enfoque centralizado en el caso del terremoto de Christchurch resultó en tensiones y desconfianza debido a la falta de inclusividad y transparencia en la gestión del proceso de recuperación. En Chile, se ha destacado que un enfoque de gobernanza multinivel y participativo podría mejorar la efectividad de la GRD, superando las limitaciones del enfoque jerárquico predominante (Tironi & Manríquez, 2019). La literatura destaca la importancia de un enfoque integrado y participativo que incluya a múltiples sectores, disciplinas e instituciones.

- **Flexibilidad y aprendizaje continuo en el proceso de reconstrucción:** la flexibilidad es clave para adaptar las estrategias de reconstrucción a las particularidades de cada desastre y contexto local. Los casos de estudio de Christchurch e Indonesia resaltan la importancia de ajustar las políticas y prácticas en respuesta a las necesidades emergentes y las críticas de las comunidades afectadas (Tierney & Oliver-Smith, 2012). Esta capacidad de adaptación y aprendizaje continuo es esencial para garantizar una recuperación efectiva y resiliente. En Chile, se ha observado que la adaptación de los planes de reconstrucción al contexto territorial específico es fundamental para mejorar su efectividad, como se destacó en los casos del terremoto y los aluviones. La literatura también sugiere que los procesos de reconstrucción deben incorporar mecanismos de retroalimentación continua de las comunidades afectadas para ajustar las estrategias en función de las necesidades emergentes.
- **Priorización de la reducción de vulnerabilidades futuras:** la recuperación no debe centrarse únicamente en la restauración de lo perdido, sino también en la reducción de las vulnerabilidades ante futuros desastres. El Marco de Sendai promueve la integración de medidas de Reducción del Riesgo de Desastres en todas las fases del proceso de reconstrucción, garantizando que las nuevas construcciones y estrategias sean más resilientes y sostenibles (UNISDR, 2015). Los casos nacionales, como el terremoto del 27F y los aluviones de Atacama, subrayan la necesidad de



planificar estratégicamente para proteger tanto la vida humana como el patrimonio cultural y natural (Gallegos et al., 2021).

En definitiva, las lecciones extraídas del marco teórico y de los casos revisados destacan la importancia de adoptar un enfoque integral, participativo y flexible en los procesos de recuperación y reconstrucción. El trabajo con las comunidades debe centrarse en un acompañamiento continuo, informado y adecuado, fortaleciendo las capacidades locales, promoviendo la cohesión social y asegurando la sostenibilidad de las soluciones implementadas.

Es por ello, que en términos de la investigación desarrollada, se visualizaron ciertos temas a considerar para el levantamiento de información. El caso de Christchurch relevó la necesidad de complejizar la comprensión de los patrones de movilidad post desastre, donde las decisiones habitacionales pueden estar influenciadas por diversas variables. Así también, el caso de Katrina dejó en evidencia las disparidades del proceso de recuperación social y reconstrucción de la vivienda en razón de las desigualdades sociales preexistentes en los territorios, a lo que se suma la diversidad de situaciones habitacionales y de tenencia que tenía la población, que dificultaron la obtención de una solución de vivienda definitiva. Una situación similar se evidenció en Chile con el Terremoto del 27F, los aluviones de Atacama y los incendios forestales en Valparaíso y Santa Olga.

En cuanto al Plan de Acompañamiento Social en procesos de reconstrucción, la revisión de antecedentes permite identificar cuatro lineamientos que deberían guiar el desarrollo de este plan:

- **Fortalecer las capacidades y conocimientos locales:** las amenazas multiplican su impacto negativo en presencia de mayor vulnerabilidad (Wisner et al., 2011). Por lo tanto, dos elementos que pueden atenuar la vulnerabilidad son las capacidades de las personas (colectivas e individuales) y la mitigación y prevención. Para esto, el



PAS-Reconstrucción debería considerar un trabajo con la recuperación de la memoria histórica de las comunidades, en relación a cómo han enfrentado diversos desastres en el pasado y a través de ello, poner en valor los conocimientos, estrategias y habilidades que poseen. Esas estrategias y habilidades corresponden a un conocimiento experiencial que las comunidades deben mantener vivo para lidiar con eventos a futuro. Por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades también pasa por la recuperación del funcionamiento cotidiano de la vida de las personas, donde la literatura y los casos de estudio han demostrado la importancia de abordar la dimensión laboral. Si bien esta dimensión excede al rol del MINVU, el trabajo interinstitucional es clave para abordar una mirada multidimensional de la reconstrucción (Gallegos et al., 2021), por lo tanto se propone que el PAS-Reconstrucción incorpore instancias o actividades con otros organismos del estado de tal forma de acercar la oferta de programas sociales y de promoción de empleo a las personas afectadas.

- **Desarrollar acciones de prevención y preparación ante futuros desastres:** considerando las lecciones de los antecedentes revisados, y acciones que ya se han incluido en procesos habitacionales siguiendo los lineamientos del Ordinario N°533 (MINVU, 2019), se considera que el PAS-Reconstrucción debiese incluir acciones que vayan dirigidas al desarrollo de Planes de Emergencia y el Plan Familia Preparada propuesto por SENAPRED (ex ONEMI), pero también el desarrollo de acciones preventivas, que pueden vincularse a un plan comunitario, en caso de existir la base social para su desarrollo, o bien acciones individuales de cuidado y mantención de la vivienda y entorno con foco en la prevención del riesgo de desastres.
- **Estimular la participación ciudadana en procesos de reconstrucción:** como se ha reiterado, los planes de reconstrucción y recuperación no se ponen en marcha en un espacio vacío, sino que en territorios “repletos de significados y relaciones” (Gallegos et al., 2021, p.9). Por esta razón, es clave considerar la perspectiva de las personas afectadas en los procesos de reconstrucción material, pues aquello colaborará con



la recuperación psicosocial. En esta línea, es importante que estos procesos involucren participación en varios niveles, sin descuidar los procesos de información ni de consulta, pero aspirando a una participación activa y vinculante (OCDE, 2003). Superar brechas de comunicación y cuidar el involucramiento de los actores afectados es importante para atender o considerar la diversidad de posiciones en torno a la recuperación y reconstrucción que pueden estar presentes en un territorio afectado. El PAS-Reconstrucción se presenta así, como una herramienta clave para fortalecer el vínculo de las personas afectadas con los planificadores (León et al., 2023; Gallegos et al., 2021), lo que colaborará al mismo tiempo con la dimensión psicosocial, reduciendo la incertidumbre respecto a la solución habitacional post desastre. Así también, el PAS-Reconstrucción debería incorporar instancias de evaluación y retroalimentación constante de las personas afectadas sobre el proceso de reconstrucción y recuperación, de forma tal, que se identifiquen y aborden conflictos oportunamente, permitiendo la flexibilidad y aprendizaje continuo del proceso.

- **Reforzar el tejido social existente y la cohesión social:** la reconstrucción material necesita de procesos de recuperación social para ser exitosa (Tierney & Oliver-Smith, 2012), por tanto, fortalecer las relaciones existentes en el territorio y estimular el vínculo entre los(as) habitantes puede colaborar con el éxito del proceso de reconstrucción. Al mismo tiempo, puede permitir la recuperación en la dimensión cultural e identitaria, identificando a través de procesos participativos los aspectos más valorados por las personas damnificadas, y desarrollando acciones con mayor involucramiento de los actores sociales que promuevan una apropiación del proceso de recuperación, lo que contribuirá con el fortalecimiento o creación de vínculos sociales.

En conclusión, el diseño de un Plan de Acompañamiento Social para casos de reconstrucción debería contemplar estos lineamientos para lograr el objetivo de desarrollar



acciones que contribuyan al fortalecimiento y sostenibilidad de la recuperación social y material de un territorio.



04. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN EN TERRENO

En el presente apartado se describe la metodología utilizada para la recolección de información primaria, se muestra una síntesis del proceso de levantamiento en terreno y una serie de aprendizajes del levantamiento. Con la información levantada, fue posible realizar un análisis de la ejecución de los Planes de Acompañamiento Social y realizar una propuesta de PAS-Reconstrucción, enfocada en procesos de reconstrucción post desastres.

4.1. METODOLOGÍA DE LEVANTAMIENTO

Para el desarrollo de la recolección de información primaria se utilizó principalmente la herramienta de entrevistas individuales semiestructuradas, realizadas de manera presencial. Este método tiene la ventaja de permitir generar una conversación en torno a una serie de preguntas que responden a los objetivos planteados en el estudio.



En ese sentido, se elaboraron pautas de entrevista que permitieron guiar la conversación y abordar los distintos puntos para responder a los objetivos. Así también, se generaron adaptaciones de la pauta para los distintos tipos de actores e instituciones participantes; con el fin de hacer las preguntas más específicas respecto a su función durante el proceso o el rol que tomaron⁶. En base a la revisión de la literatura y los casos, se incorporaron a la pauta inicial de entrevista la exploración de los siguientes tópicos:

- **Perfil de situación habitacional de la persona afectada en contexto pre-desastre:** en este tópico se buscó identificar cuál era la situación de tenencia y/o cuál era la situación habitacional y el tipo de vivienda en la que habitaba la persona antes de la ocurrencia del desastre.
- **Tipo de solución habitacional post-desastre:** su objetivo fue identificar la solución habitacional asignada y cómo se vincula con la situación pre-desastre; si la solución fue de carácter individual o colectiva, o si la solución habitacional implicó relocalización o no.
- **Factores preponderantes que afectan las decisiones u opciones habitacionales:** ¿qué es lo que las personas más valoran o quieren resguardar en un proceso de solución habitacional post desastre?; ¿cuáles son los desafíos o dificultades de atender aquello que más valoran las personas en ese proceso de solución habitacional post-desastre?
- **Traspaso de información y nivel de participación en el proceso de recuperación y reconstrucción:** a partir de las lecciones identificadas, se vuelve relevante explorar cuál fue el nivel de vinculación y participación en el proceso de recuperación y reconstrucción y de qué forma las personas damnificadas se pudieron informar e involucrar en la toma de decisiones sobre esos procesos. Por otro lado, en el caso

⁶ Ver Anexo 3: Ejemplo de pautas (SERVIU y beneficiarios)



de las personas beneficiarias, también fue relevante explorar cuáles son o fueron las expectativas o interés de involucramiento en estos procesos y/o en qué ámbitos.

A cada participante se le entregó un documento con la información básica del estudio al momento de realizar la entrevista y junto a ellos se firmó un consentimiento informado que verificara que conocían esta información previo a la participación⁷.

Junto a la contraparte técnica del estudio se definieron los actores a entrevistar y se realizaron modificaciones de lo señalado inicialmente en las bases técnicas. Las principales modificaciones de los actores a entrevistar responden a la necesidad de incorporar beneficiarios(as) de casos individuales de reconstrucción con el DS49, las Entidades Patrocinantes de esos casos y, también, la necesidad de incorporar casos de la Región de Valparaíso, debido a que en esta región es donde los equipos profesionales contaban con mayor experiencia en la aplicación de Planes de Acompañamiento Social para casos de Reconstrucción, lo que permitió profundizar la información levantada en la región de Biobío. No obstante, se priorizó el cumplimiento de lo señalado en las bases respecto al número de entrevistas presenciales a realizar.

En base a esa definición de actores, la contraparte técnica facilitó al equipo consultor una base de datos con información de contacto de profesionales de las distintas instituciones y beneficiarios del DS49 en casos de reconstrucción. A los participantes se les contactó de manera telefónica o por correo electrónico para ver la disponibilidad de participación y agendar una instancia presencial de reunión.

⁷ Ver Anexo 4: Consentimiento Informado.



4.2. SÍNTESIS LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

Como muestra el siguiente cuadro resumen, se realizaron 20 entrevistas. Del total, 16 de las entrevistas fueron realizadas de manera presencial, de acuerdo a los acuerdos establecidos con la contraparte técnica⁸.

N	Institución - Tipo entrevistado/a	Equipo - Cargo - Tipo beneficiario/a	Nombre	Sexo participante	Fecha	Modalidad
1	MINVU Central	Equipo DS49	Francisca Abarzúa	F	21/10/2024	Presencial
2	MINVU Central	Equipo Reconstrucción	Claudia Urrutia	F	18/10/2024	Presencial
3	SEREMI Biobío	Encargado Reconstrucción	Orlando Contreras	M	07/11/2024	Presencial
4	SERVIU Biobío	Jefa Unidad Gestión Social Habitacional	Marla Monzón	F	07/11/2024	Presencial
5	SERVIU Biobío	Asistente Social Entidad Patrocinante	Bárbara Chacón	F	07/11/2024	Presencial
6	EP Credyhogar	Encargado Entidad Patrocinante	Bastián Jara	M	05/11/2024	Presencial
7	Municipalidad de Lota	Encargado EP Municipal	Juan Saavedra	M	05/11/2024	Presencial
8	Municipalidad de Santa Juana	Coordinadora oficina de vivienda y EP	Rocío Vasquez	F	05/11/2024	Presencial
9	Municipalidad de Tomé	Encargado proceso de Reconstrucción	Marcelo Lara	M	06/11/2024	Presencial
10	Conjunto habitacional reconstruido	Residente conjunto Lota Green	Orlanda Salgado	F	05/11/2024	Presencial

⁸ Ver Anexo 5: Registro de levantamiento en terreno: consentimientos informados y grabaciones de voz



N	Institución - Tipo entrevistado/a	Equipo - Cargo - Tipo beneficiario/a	Nombre	Sexo participante	Fecha	Modalidad
11	Conjunto habitacional en proceso	Dirigente conjunto Pabellón 55 y 56	Héctor Acevedo	M	06/11/2024	Presencial
12	Conjunto habitacional en proceso	Residente conjunto Pabellón 55 y 56	Omar Molina	M	06/11/2024	Presencial
13	Reconstrucción individual	Beneficiaria individual - Tomé	Aurora Camaño	F	06/11/2024	Presencial
14	Reconstrucción individual	Profesional área social EP - Tomé	Rosa Medina	F	08/11/2024	Virtual
15	Reconstrucción individual	Profesional área social EP - Santa Juana	Catalina Morales	F	06/11/2024	Virtual
16	SERVIU Valparaíso	Ex Profesional Equipo Reconstrucción y EP SERVIU, Región de Valparaíso. Actual funcionaria de OIRS Serviu Valparaíso.	Karina Droguett	F	15/11/2024	Presencial
17	SERVIU Valparaíso	Equipo revisores y supervisores PAS	José Vera Katherine Araya Claudia Puebla	M F F	26/11/2024	Virtual
18	SERVIU Valparaíso	Entidad Patrocinante SERVIU	Adriana Palacios	F	02/12/2024	Presencial
19	Reconstrucción individual	Beneficiaria individual - Santa Juana	Rosemarie Vergara	F	27/11/2024	Virtual
20	SERVIU Valparaíso	Entidad Patrocinante SERVIU	Claudia Gonzalez	F	02/12/2024	Presencial

Figura 4. Tabla resumen de entrevistas. Fuente: Equidad Urbana.



4.3. REPORTE DE LAS ENTREVISTAS: NUDOS CRÍTICOS Y APRENDIZAJES DEL LEVANTAMIENTO

El desarrollo del estudio implicó contactar a una serie de actores previamente definidos por la contraparte. En este proceso, emergieron algunos nudos críticos de los cuales se da cuenta a continuación, relatando elementos que influyeron el desarrollo del proceso de entrevistas en relación a la pertinencia de los contactos asignados, las dificultades en el contacto, la adecuación de las pautas de entrevistas según los actores, y los tópicos que quedaron pendientes o que no se pudieron profundizar.

4.3.1. Proceso de contacto con entrevistados(as)

El contacto inicial con las personas entrevistadas se realizó principalmente a través de dos vías: correos electrónicos y llamadas telefónicas. Este método demostró ser efectivo en la mayoría de los casos, especialmente cuando se trató de actores previamente identificados como claves para el estudio. Por ejemplo, en el caso de Catalina Morales (Profesional área social EP - Santa Juana) y Rosa Medina (Profesional área social EP - Tomé), el contacto comenzó por correo electrónico y luego se fortaleció mediante llamadas telefónicas, lo que permitió coordinar entrevistas de manera eficiente. Sin embargo, surgieron desafíos específicos en algunos casos, como con ciertos actores institucionales, donde la demora en las respuestas o la necesidad de múltiples seguimientos dificultaron la planificación.

Una de esas situaciones ocurrió con SERVIU Biobío. Aunque inicialmente parecía un contacto adecuado, surgieron dificultades debido a la falta de claridad sobre su rol específico en relación con el PAS-Reconstrucción, lo que ralentizó el proceso de



comunicación. Este caso evidencia la importancia de contar con una pre-selección más precisa de actores, buscando asegurar su pertinencia o vinculación con el tema de estudio. En contraste, los contactos realizados directamente con beneficiarios(as) de programas, como en el caso de Omar Molina (Residente conjunto Pabellón 55 y 56 - Lota) fueron más fluidos. Esto se atribuye a que estos entrevistados estaban más familiarizados con el tema en cuestión, lo que facilitó la coordinación y ejecución de las entrevistas. Sin embargo, se observó que, en algunos casos, como con Marcelo Lara (Encargado proceso de Reconstrucción - Tomé) se necesitaron reiteradas comunicaciones para asegurar su participación, lo que sugiere la necesidad de mejorar las estrategias de contacto y seguimiento.

4.3.2. Relevancia y pertinencia de actores entrevistados

En términos generales, los actores seleccionados fueron mayoritariamente atinentes al objetivo y tema del estudio. Los(as) participantes, en su mayoría, tenían experiencia directa o conocimiento relevante sobre los temas abordados. Por ejemplo, Rosa Medina (Profesional área social EP - Tomé) destacó como una entrevistada clave debido a su experiencia en programas de reconstrucción previos, aportando una perspectiva enriquecedora.

Sin embargo, el tema de los Planes de Acompañamiento Social en reconstrucción contaba con la limitante de que es un tema que se comenzó a trabajar recientemente desde MINVU y hoy se hace desde dos áreas o equipos diferentes; la Comisión Asesora para la Reducción del Riesgo de Desastres y Reconstrucción y la División de Política Habitacional. Por lo tanto, no existían profesionales en MINVU o SERVIU que tuvieran una visión completa de las temáticas trabajadas por el estudio, por esa razón se debió adaptar las pautas de entrevista para maximizar su eficiencia y recoger experiencias y aprendizajes que permitieran construir una propuesta de PAS-Reconstrucción. Esto, a su vez, subraya la importancia de que exista



un trabajo desde MINVU que aborde de manera conjunta el acompañamiento social y la reconstrucción.

4.3.3. Funcionamiento de las pautas de entrevistas

La adaptación de las pautas de entrevista a los distintos actores fue un aspecto clave del proceso. Inicialmente las pautas daban por hecho que todas las personas conocían el PAS y que en específico manejaban su aplicación en contexto de reconstrucción. Sin embargo, luego de las primeras entrevistas se identificó que ciertos actores conocen y manejan aspectos del PAS general, pero no específicamente de reconstrucción; además se identificó que hasta el año 2019 aproximadamente, no eran requeridos los PAS en proyectos de reconstrucción, lo que presentó un escenario donde varios actores priorizados por el mandante podían desconocer detalles del PAS-Reconstrucción. Por esa razón se decidió desarrollar pautas de entrevistas dirigidas a cada tipo de actor entrevistado: beneficiario(a) de proyecto individual, beneficiario(a) de proyecto colectivo; MINVU central; SEREMI Biobío; SERVIU Biobío; Municipalidades y Entidades Patrocinantes; y una para SERVIU Valparaíso, que resultaron ser actores relevantes y se sumaron luego de la priorización inicial.

En general se abordaron los mismos temas en cada pauta, pero con ciertas variaciones. A nivel global, las preguntas resultaron atingentes y bien recibidas por los(as) entrevistados(as). Esto permitió abordar temas esenciales y generar discusiones significativas.

No obstante, se identificaron áreas de mejora en la formulación y ejecución de las pautas. En algunos casos, como con Marcelo Lara (Encargado proceso de Reconstrucción - Tomé), fue necesario orientar las preguntas hacia temas más generales o ejemplos debido a su desconocimiento de ciertos aspectos técnicos o denominaciones oficiales como el de "Plan de Acompañamiento Social", propiamente tal. Este enfoque de adecuar las pautas en la



conversación permitió obtener información valiosa, aunque en algunos momentos dificultó el diálogo.

En otros casos, las pautas funcionaron como un marco flexible para explorar aspectos no previstos inicialmente. Por ejemplo, Omar Molina (Residente conjunto Pabellón 55 y 56 - Lota) aportó información sobre sus expectativas hacia los programas de reconstrucción, un tema que no estaba contemplado explícitamente en las pautas originales. En definitiva, la utilización de la técnica de la entrevista semiestructurada resultó ser útil para abordar temas claves, pero también hacer adaptaciones cuando fue necesario.

4.3.4. Tópicos no cubiertos o insuficientemente profundizados

Un análisis preliminar de las entrevistas revela que algunos temas no se pudieron cubrir de manera adecuada, ya sea por limitaciones en el tiempo, falta de conocimiento de la persona entrevistada o dificultades en la formulación de preguntas. Entre estos aspectos, destaca:

- **Experiencia en procesos de reconstrucción anteriores:** algunos temas específicos relacionados con experiencias previas en procesos de reconstrucción de actores institucionales, municipales y entidades patrocinantes, no fueron abordados por completo. Esto pudo deberse al hecho de que el foco de las pautas de entrevistas estaba en el PAS-Reconstrucción, por lo tanto, la experiencias con procesos de reconstrucción en las que se profundizó eran aquellas en las que se aplicaron PAS, y que son las más recientes. Esto significó priorizar el tiempo de entrevista y no indagar a fondo en otros procesos pasados de reconstrucción, previos a la aplicación de PAS.

En síntesis, aunque el proceso de entrevistas enfrentó ciertos desafíos, los resultados obtenidos hasta el momento han contribuido a comprender el tema de estudio y nos han



permitido identificar el panorama sobre el PAS-Reconstrucción desde la perspectiva de quién los diseña o mandata, quién lo ejecuta y de la persona beneficiaria.

Finalmente, es importante señalar que el análisis del proceso de desarrollo de las entrevistas arroja algunos aprendizajes que pueden orientar futuras consultorías de este tipo:

- **Preselección rigurosa de actores:** es esencial garantizar que los contactos asignados tengan un conocimiento relevante y específico sobre los temas de estudio. Esto no sólo optimizará los recursos, sino que también asegurará la calidad de la información recopilada.
- **Estrategias de contacto más efectivas:** la combinación de correos electrónicos y llamadas telefónicas fue exitosa en general, pero para mejorar el proceso, se sugiere establecer un protocolo de seguimiento más estructurado, especialmente para actores institucionales.
- **Flexibilidad en las pautas de entrevista:** parecer ser clave la utilización de la entrevista semiestructurada como técnica, pues permite desviarse ligeramente del guión preestablecido, sin perder de vista el foco, pero al mismo tiempo captar información más valiosa y variada.

4.4. TALLERES CON PANEL EXPERTO

Además del levantamiento de información a través de entrevistas semiestructuradas, se generaron dos instancias de reunión con un Panel Experto para discutir los avances del estudio y obtener retroalimentación respecto a aspectos clave. El Panel Experto estuvo conformado por tres profesionales:



- **Marcelo Gonzalez:** Antropólogo social de la Universidad de Chile, y PhD en Antropología Social por The University of Edinburgh. Actualmente es académico de la Escuela de Antropología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además, investigador asociado del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN), investigador adjunto del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), e Investigador Principal del proyecto Anillos ATE 230065 Cultura y Crisis Climática (CYCC). Sus intereses de investigación giran en torno a las cosmologías indígenas sudamericanas, la antropología ambiental, los incendios forestales, y la teoría y método de la antropología. Actualmente desarrolla un proyecto de investigación multi-situado, sobre las fases de prevención, respuesta y recuperación en localidades afectadas por riesgo de incendio forestal con gobiernos locales de diverso nivel de complejidad. Es editor de la revista “Reviews in Anthropology”, miembro del Editorial Board de la revista “Anthropological Forum”, y parte del comité editorial de la próxima colección de Antropología de la Editorial Ediciones UC. Ha publicado una veintena de artículos en revistas especializadas, y es autor de “Los mapuche y sus otros: Persona, alteridad y sociedad en el sur de Chile” (Editorial Universitaria, 2016), y editor de “Theorizing relations in indigenous South America” (Berghahn, 2022) y “Vidas emprendedoras: Etnografías del microemprendimiento en el Chile contemporáneo” (Pehuén, 2023).
- **César Barrientos:** Constructor Civil UC y Magíster en Planificación del Desarrollo Urbano de la University College London (Reino Unido). Actualmente es Director de la Zona Sur Austral de la fundación Huella Local. Anteriormente se desempeñó como Encargado Nacional del Programa de Mejoramiento de Condominios Sociales (DPH-MINVU) y Encargado Nacional de Programa de Pequeñas Localidades (DDU-MINVU). Durante 2014-2019, fue Director de la Inmobiliaria Social TECHO-Chile.
- **Andrés Godoy:** Sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado y Doctorando en Geografía y Planificación Territorial de la Universidad de Barcelona. Su experiencia laboral se ha centrado en la implementación de proyectos urbano-habitacionales,



participación ciudadana y estudios urbanos. Actualmente es Director de Incidencia y Estudios Urbanos de Equidad Urbana Consultora. Durante 2015-2020, fue jefe del área social de la Inmobilia Social de TECHO-CHILE donde diseñó, supervisó, e implementó Planes de Acompañamiento Social (DS49) a lo largo de todo Chile. Además, ha publicado diferentes artículos académicos en torno a los efectos de la participación ciudadana, a través de programas como el PAS, en proyectos de vivienda social (2017; 2019; 2021; 2023).

Junto a ese grupo de profesionales se concertaron dos talleres. El primero fue desarrollado posterior a la revisión bibliográfica y previo al proceso de levantamiento de información en terreno, con el objetivo de generar una discusión respecto a los temas que se deberían tocar en las entrevistas con los distintos actores. El segundo taller fue desarrollado en la etapa final de la consultoría para presentar los resultados del estudio junto a la propuesta de Plan de Acompañamiento Social-Reconstrucción y las recomendaciones generales para el acompañamiento social posterior a desastres siconaturales⁹.

⁹ Revisar resumen en el Anexo 6: Actas de reuniones con Panel Experto.



05. RESULTADOS Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO

5.1. CONTEXTO: FUNCIONAMIENTO DEL PAS EN CONTEXTOS DE RECONSTRUCCIÓN POST-DESASTRE

El desarrollo de este estudio, se gestó en un contexto particular, donde el producto final de la consultoría corresponde a una propuesta de Plan de Acompañamientos Social (PAS) enfocado específicamente a procesos de reconstrucción de viviendas, lo que hoy no existe como tal en la normativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Lo que ha existido, es la adecuación del PAS, establecido en la normativa regular, a los procesos de solución habitacional por pérdida de la vivienda producto de un desastre. En este contexto, y dado que este estudio se planteó desde el mandato como un estudio cualitativo, se pudo identificar a través de los relatos de las entrevistas, cómo se ha ido adaptando el PAS establecido en la normativa regular a los procesos de Reconstrucción. Por tanto, la contextualización que se detalla a continuación, corresponde a los relatos de los



entrevistados, donde fue particularmente informativa la experiencia de los funcionarios SERVIU Valparaíso que han debido enfrentar diferentes procesos de reconstrucción.

El Plan de Acompañamiento Social (PAS) comienza a ser exigido en el año 2015 a partir de una modificación del DS49, donde se reemplazó al anterior Plan de Habilitación Social (PHS). Al respecto, desde la visión de los actores entrevistados, se habría eximido de PAS a los proyectos de vivienda de reconstrucción en los desastres anteriores al año 2019¹⁰. En los relatos de entrevista hay consenso, respecto a que en el año 2019 se habría solicitado explícitamente la aplicación de un PAS a los proyectos de reconstrucción de las familias damnificadas por el Incendio de ese año en San Roque-Rocuant-Ramaditas, Valparaíso. Ante esto, los hallazgos de las entrevistas indican que desde equipos del SERVIU Valparaíso se promovió la moción de crear un PAS que fuera adaptado al contexto post desastre, donde, si bien es necesario abordar el acompañamiento social, existiría una tensión entre estos procesos y la urgencia por la satisfacción de la demanda de solución habitacional. De esta forma, se llegó a acordar un formato de PAS acotado con la

¹⁰ Al finalizar el estudio, y fuera de la etapa 1 de revisión bibliográfica y antecedentes, se facilitaron al consultor, algunas resoluciones de llamados especiales para subsidios de desastres anteriores al año 2019. De estos documentos, se identificó que en la Resolución Exenta N°0334 del MINVU (2016) para los damnificados por el sismo y tsunami del año 2015 en la Región de Coquimbo se asignó recursos por asistencia técnica, jurídica y social para construcción en sitio propio, especificando un pago por Acompañamiento Social. En el caso de la Resolución Exenta N°0555 (MINVU, 2015) dirigida a la postulación colectiva en proyectos tipología CNT para damnificados por incendio de abril de 2014, que afectó la comuna de Valparaíso, no se indica explícitamente que existirá un pago asignado a Plan de Acompañamiento Social, a diferencia de la Res.Ex.N°0334. Lo mismo ocurre con la Resolución Exenta N°3052 (MINVU, 2014) que corresponde al llamado especial para damnificados por incendios de abril de 2014 de la comuna de Valparaíso, y que fija el monto de recursos que se destinarán a subsidio directo. Ahora bien, considerando que los datos cualitativos recogidos en las entrevistas no son generalizables, es posible que existan otras experiencias de desastres, previas al 2019 en la que se haya aplicado PAS. Por otro lado, también se indicó en las entrevistas, que hay casos de personas con subsidio de reconstrucción que han entrado a proyectos de programas regulares, por lo que podrían haber contado con un PAS a través de esos programas regulares. En definitiva, lo que se indica como contexto desde la información de las entrevistas, no significa que todos los damnificados de años anteriores al 2019 de otros desastres y regiones hayan sido parte de proyectos con eximición del PAS.



priorización de actividades mínimas, la cual se exigió para los proyectos de reconstrucción desarrollados para atender a las familias afectadas por el incendio mencionado ocurrido en 2019.

Los entrevistados indicaron que esta versión de PAS acotado quedó especificada en las resoluciones de adjudicación de subsidios habitacionales para los beneficiarios damnificados por el incendio de 2019, San Roque-Rocuant-Ramaditas. Esto significó, que cuando ocurrió el Incendio Forestal del 22 de Diciembre de 2022 en Viña del Mar, los equipos regionales nuevamente se vieron en la necesidad de adecuar el PAS regular al contexto de reconstrucción. En esta ocasión, las adecuaciones quedan especificadas en la Resolución Exenta 447 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2023), resolución facilitada por los entrevistados del SERVIU Valparaíso, en la que se llama a proceso de selección en condiciones especiales para el otorgamiento de subsidios del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) en proyectos de microradicación a familias damnificadas por los incendios del Viña del Mar ocurridos en diciembre de 2022. En el caso del PAS, esta resolución indica explícitamente que se exigirá a la asistencia técnica, "a lo menos" las siguientes actividades: "a) *Informar e involucrar a los beneficiarios en el diseño y estados de avance del proyecto, estableciendo reuniones de inicio y avance obra; b) Capacitación sobre uso y cuidado de la vivienda; c) Prevención de riesgos, plan de emergencia y familia preparada, según corresponda*" (MINVU, 2023, p.6).

A la luz de estos antecedentes emanados de las entrevistas, existirían resoluciones de llamado especial para el otorgamiento de subsidios habitacionales a personas damnificadas, en las que ha quedado plasmada la solicitud de PAS en contextos de reconstrucción. No obstante, como ya se indicó al principio, hoy no existe una normativa del MINVU que defina un PAS de reconstrucción específicamente, que pueda ser utilizado en todos los procesos que se deban enfrentar. Por esta razón, aunque el estudio y este informe haga referencia a un PAS-Reconstrucción, lo hace teniendo presente que no existe uno como



tal, sino que existen experiencias de PAS regulares ajustados para aplicarlos a procesos de reconstrucción, cuyas experiencias fueron indagadas para informar la propuesta de PAS-Reconstrucción que se entrega como producto de esta consultoría.

Ahora bien, en relación al proceso de respuesta y recuperación, es necesario detallar brevemente que las acciones del MINVU se enmarcan en una coordinación mayor del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres (SINAPRED) que es liderado por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres (SENAPRED) cuyo accionar está normado por la Ley N°21.364. Específicamente, el MINVU actuaría en la tercera línea de respuesta que corresponde a las Evaluaciones Sectoriales (MINVU, 2022). Estas evaluaciones responden a los objetivos propios de cada ministerio y que, en teoría, deben ser ejecutadas luego de que la segunda línea de respuesta haya logrado atender las necesidades básicas de las personas damnificadas (MINVU, 2022), la cual involucra el trabajo de SENAPRED, Municipios, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), entre otras entidades públicas o privadas.

Estas líneas de respuesta están vinculadas a instrumentos específicos de levantamiento de información post desastre, donde las primeras ayudas destinadas a satisfacer necesidades básicas son identificadas y abordadas a través de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) definida por el Decreto N°1434 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017) y que tiene por objetivo identificar damnificados (Campos & Gil, forthcoming), luego de la cual se aplican las fichas sectoriales, como la Ficha 2 del MINVU, que tiene por objetivo identificar el daño a viviendas. Una vez aplicada la Ficha 2, el MINVU a través de los SERVIUS define bajo sus criterios a las personas damnificadas que serán consideradas habilitadas para recibir un subsidio de vivienda para reconstrucción (proceso de factibilización e identificación de hábiles/inhábiles). Luego, para aquellos casos definidos como “hábiles”, se identifican las posibles soluciones habitacionales, según la categoría de daño asignada en la Ficha 2. Este proceso se especifica en la Figura 5, a continuación.

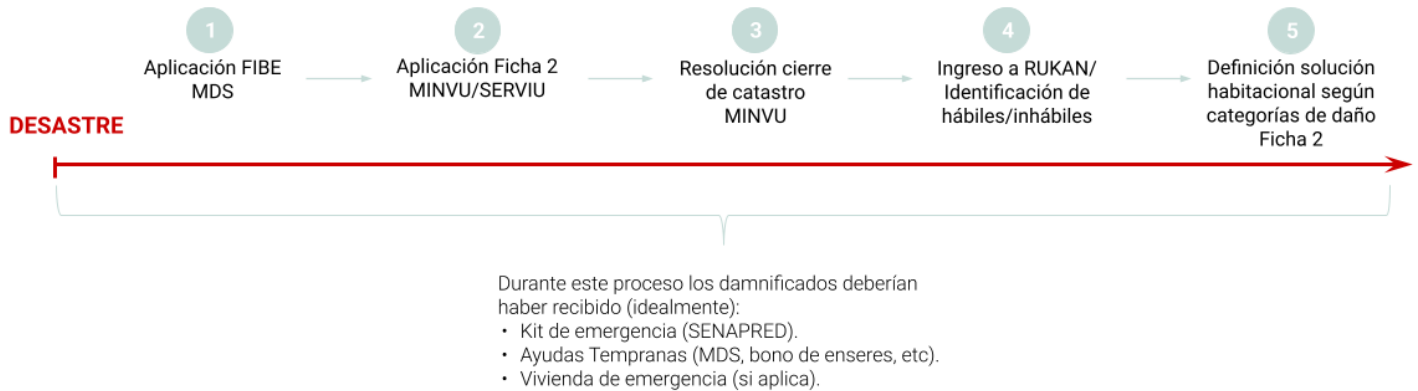


Figura 5. Proceso de definición de solución habitacional post-desastre. Fuente: Equidad Urbana.

El paso siguiente es la etapa de elección de la modalidad de solución habitacional y de la Entidad Patrocinante, por parte de las personas damnificadas, lo que no aplica para los niveles de daño leve que reciban tarjeta de banco de materiales. Quienes siguen este proceso son las personas damnificadas hábiles, clasificadas en niveles de daño moderado, daño mayor y daño no reparable, que podrían optar a la modalidad de construcción en sitio propio con o sin autoconstrucción asistida, vivienda industrializada en sitio propio, construcción en nuevos terrenos o adquisición de una vivienda construida. Para estos casos, se sigue el proceso identificado en la Figura 6, donde se especifica que, a diferencia de un proyecto de vivienda regular, es el SERVIU local quien organiza la demanda y la Entidad Patrocinante (EP) ingresa una vez que los subsidios son asignados y las familias han elegido la modalidad de solución habitacional y la EP con la que trabajarán. Una vez que ingresa la EP, el PAS se iniciaría formalmente con el inicio de obras, cuya versión regular es adaptada



según las indicaciones de la autoridad dado que, a la fecha, no existe un PAS específico de reconstrucción.

Tipos de Soluciones que siguen el proceso:

- Construcción en Sitio propio
- Construcción en nuevos terrenos
- Autoconstrucción
- Tarjeta Banco Materiales (daño moderado, se asigna EP sin PAS)

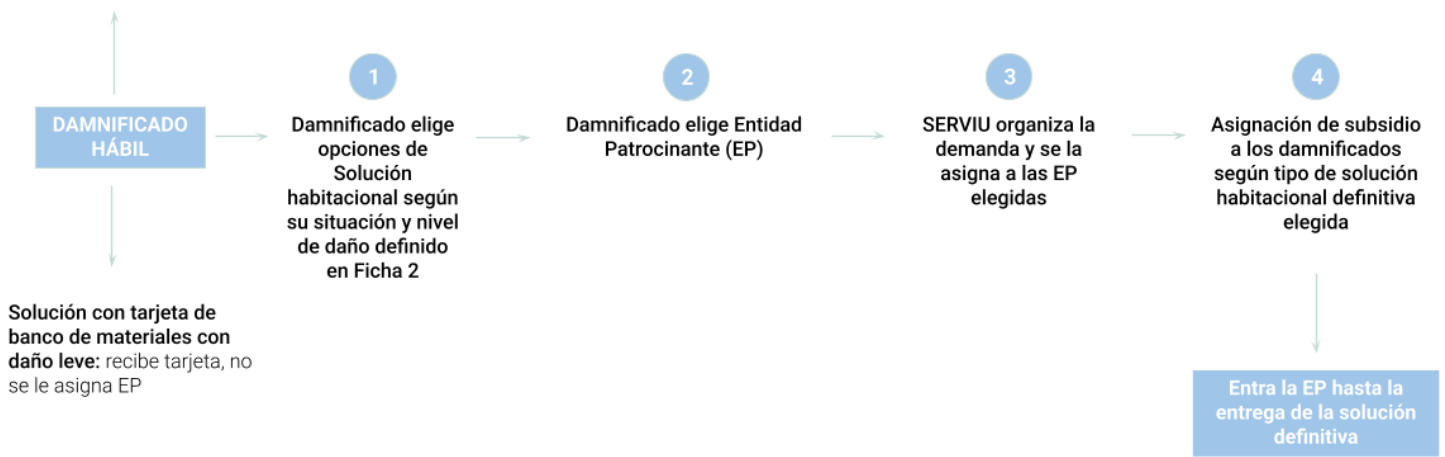


Figura 6. Proceso con personas damnificadas hábiles para obtención de la solución habitacional. Fuente: Equidad Urbana.

5.2. PERSPECTIVA GENERAL SOBRE EL PAS

Al igual como se indicó en el Informe 2, a continuación, se presenta una visión general del PAS-Reconstrucción, según los diferentes actores entrevistados, para luego, en la siguiente sección identificar los puntos en común entre estos actores. Se incluye una síntesis de la perspectiva institucional que consolida los hallazgos de las entrevistas aplicadas a



funcionarios(as) del MINVU, SERVIU Biobío, SEREMI Biobío y SERVIU Valparaíso. Luego se presenta la perspectiva de los actores que ejecutan los Planes de Acompañamiento Social, que corresponde a la experiencia de Municipios y Entidades Patrocinantes. Y finalmente, se plantean los hallazgos generales en la experiencia de beneficiarios(as) de proyectos de reconstrucción, colectivos e individuales¹¹.

5.2.1. Perspectiva Institucional

Desde la institucionalidad, el Plan de Acompañamiento Social es visto como una herramienta clave que ha logrado brindar apoyo técnico y social a las familias en procesos de reconstrucción. Se destaca su contribución en la promoción de la cohesión comunitaria y la convivencia sana, así como el fortalecimiento de capacidades para el uso y mantención de las viviendas. Sin embargo, se evidencian desafíos importantes, como la falta de integración entre los componentes legales, técnicos y sociales, reconociendo que los problemas legales y técnicos, como el retraso en el avance de las obras, por ejemplo, afectan también los procesos sociales de las familias beneficiarias. Por otro lado, los(as) entrevistados(as) de SERVIU enfatizan también una brecha en la calidad del acompañamiento y la construcción de confianza con las familias beneficiarias, producto de la alta rotación de profesionales que trabajan en los equipos de las Entidades Patrocinantes (EP). Además, se señala que la ausencia de lineamientos claros y estándares específicos para el PAS-Reconstrucción, derivan en procesos sociales de reconstrucción que pueden ser poco consistentes entre sí y que dependen de la voluntad o compromiso de los(as) profesionales que están a cargo del proceso. Así también, la supervisión del PAS y sus ejecutores enfrenta limitaciones significativas debido a la alta carga administrativa que deben enfrentar en reconstrucción y la falta de personal capacitado, especialmente en proyectos de soluciones individuales y autoconstrucción asistida.

¹¹ Para ver los detalles de la información levantada, sistematizada en una base de datos, ver Anexo 7.



5.2.2. Perspectiva de las Entidades Patrocinantes y municipios

Desde la experiencia de las Entidades Patrocinantes (EPs) y municipios, el PAS es reconocido como una herramienta necesaria, pero insuficientemente adaptada a los contextos de reconstrucción. Su implementación en estos casos presenta desafíos relacionados con los periodos de ejecución que varían según la modalidad de solución habitacional elegida, lo que limita el acompañamiento personalizado y la respuesta a las complejas necesidades de las familias beneficiarias. La comunicación con las familias beneficiarias también es un área crítica, ya que las herramientas utilizadas, como grupos de WhatsApp, no son suficientes para garantizar un canal de interacción claro. Además, las entidades ejecutoras han visualizado que existe confusión en las familias respecto a los roles de las EPs y constructoras, llevando a muchas familias a buscar apoyo en los municipios. Entre las buenas prácticas se destacan talleres orientados a temas prácticos, como el manejo de nuevas tecnologías en las viviendas, aunque se critica la rigidez del PAS al replicar actividades diseñadas para contextos regulares sin adaptarlas a las realidades específicas de la reconstrucción. Además, tanto municipios como EPs coinciden en la necesidad de fortalecer la presencia territorial mediante oficinas locales y visitas periódicas, especialmente en comunidades rurales, para mejorar la calidad del acompañamiento y establecer relaciones de confianza con las familias.

5.2.3. Perspectiva de beneficiarios(as)

Las personas beneficiarias entrevistadas tienen experiencias diversas con el PAS y el proceso de reconstrucción, dependiendo si se trata de proyectos colectivos o individuales.



En los proyectos colectivos, los talleres sobre administración de condominios y cuidado de las viviendas han sido valorados positivamente por su contribución a la integración social y al sentido de comunidad. Sin embargo, se critica la falta de vinculación con redes locales, como los municipios, y la insuficiente capacitación en aspectos clave como la Ley de Copropiedad, lo que genera preocupación sobre la gestión futura de los condominios en el caso de proyectos colectivos. Por otro lado, los(as) beneficiarios(as) individuales destacaron algunos desafíos específicos, como la sensación de apresuramiento e incertidumbre al tomar la decisión sobre la solución habitacional a posterior del desastre, sin contar con la suficiente información o tiempo para analizarla. Aunque valoran el acompañamiento administrativo proporcionado por las EPs, cuestionan la ausencia de apoyo psicosocial para gestionar emocionalmente el impacto del desastre, pero es algo que reconocen como una brecha desde que ocurrió el desastre y comenzó la respuesta, y no lo atañan directamente al trabajo de la EP, coincidiendo con la mirada de actores institucionales sobre este tema. Además, cuestionaron que la respuesta institucional y la coordinación de las primeras ayudas post desastre fue a través de organizaciones sociales formales, como Juntas de Vecinos, lo que fue percibida como deficiente y segregadora, puesto que la información no llegaba a todas las familias damnificadas de forma oportuna, lo que aumentó la frustración y desconfianza. A pesar de esto, destacan aspectos positivos del proceso de solución habitacional, como su participación en decisiones relacionadas con las viviendas, y destacan la necesidad de un enfoque más integral que combine apoyo emocional y para los trámites legales que deben hacer, especialmente en las etapas iniciales del proceso.

En conjunto, las perspectivas muestran que el PAS-Reconstrucción ha logrado avances significativos en apoyo técnico y social, pero enfrenta desafíos estructurales que limitan su eficacia. La falta de lineamientos específicos y flexibles para reconstrucción, los problemas administrativos, como la regularización de títulos, y la limitada presencia territorial de las EPs son aspectos a mejorar. Además, aunque el acompañamiento psicosocial es



ampliamente reconocido como crucial, existen opiniones divididas sobre su desarrollo dentro del PAS. Algunos actores sugieren un abordaje intersectorial liderado por el Estado, mientras otros no identifican claramente cómo integrarlo en el modelo actual, especialmente, en relación al componente psicológico. Estas reflexiones subrayan la importancia de adaptar el PAS a las particularidades del contexto de reconstrucción para mejorar su pertinencia y efectividad.

5.3. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL PAS EN CASOS DE RECONSTRUCCIÓN

5.3.1. Balance: aspectos positivos y negativos del funcionamiento del PAS en casos de reconstrucción

Como se indicó en el apartado anterior, el análisis de las entrevistas realizadas sobre el funcionamiento del Plan de Acompañamiento Social en contextos de reconstrucción revela un panorama mixto, marcado por aspectos positivos que destacan la utilidad del PAS como instrumento de apoyo a las familias damnificadas y por desafíos significativos asociados a su implementación. Uno de los puntos más valorados por los actores entrevistados, tanto beneficiarios(as) como actores institucionales e implementadores, es que el PAS logra generar espacios de participación e involucramiento en el proceso de reconstrucción. Según una entrevistada del SERVIU Biobío, *“las familias pudieron participar de su propia vivienda, del diseño de su propia vivienda [...], sobre todo en la autoconstrucción, donde las personas construyen ellos mismos con el apoyo técnico”*. Este enfoque fomenta un sentido de pertenencia entre las familias beneficiarias, especialmente en casos de autoconstrucción asistida (ACA), donde las decisiones son más personalizadas. Sin embargo, los(as) entrevistados(as) coinciden en que este nivel de involucramiento no se da de manera



homogénea entre las diferentes modalidades de solución habitacional y, en muchos casos, está limitado a decisiones superficiales, como la elección de colores o materiales.

Entre los aspectos positivos identificados, destaca el papel del PAS como espacio de comunicación y canalización de información hacia las familias. Diversos actores valoran las reuniones y talleres organizados, donde se tratan temas como el cuidado de la vivienda, el uso adecuado de tecnologías instaladas, y la prevención de riesgos futuros. Estos espacios han sido percibidos como una herramienta útil para mantener informadas a las familias sobre el avance de sus proyectos habitacionales. Una beneficiaria comenta que *“a través del PAS nos iban informando los avances del proyecto [...], eso era importante porque nos hacía sentir que las cosas avanzaban”*. No obstante, persisten críticas respecto a la claridad y constancia de la comunicación en algunas etapas del proceso, especialmente en lo que algunos actores mencionan como *“momentos de silencio”*, donde las familias no reciben información suficiente sobre el estado de su vivienda o las decisiones administrativas, lo que ocurriría en gran medida en la transición hacia la reconstrucción, en los procesos previos a la entrada de la EP.

Por otra parte, el PAS también es valorado por su enfoque en la prevención y el fortalecimiento de capacidades comunitarias. En ciertos casos, se lograron incorporar actividades preventivas, como talleres de cuidado del entorno y regeneración de redes sociales, lo que, según un entrevistado, ayuda a que *“las familias no solo reconstruyan sus casas, sino también sus comunidades”*. Sin embargo, la implementación de estas actividades no ha sido consistente en todos los territorios, y se menciona que su alcance depende en gran medida del compromiso y la capacidad de las Entidades Patrocinantes. Esta variabilidad en la ejecución del PAS es una de las principales críticas recogidas en las entrevistas, ya que el éxito del acompañamiento social parece depender tanto de las capacidades del equipo ejecutor como de los lineamientos claros de parte de la institucionalidad.



En cuanto a los desafíos, un aspecto recurrentemente señalado es la desproporción entre las expectativas de las familias y la capacidad real del PAS para abordarlas. Esto se vincula a la rigidez normativa del plan, diseñado originalmente para contextos regulares y no adaptado a las particularidades de las reconstrucciones post desastre. Como lo expresó una funcionaria, *“el PAS en contextos de reconstrucción funciona al 30% o 20% porque no se adapta a las necesidades inmediatas de las familias”*. Esta falta de flexibilidad afecta tanto a los equipos institucionales y ejecutores, que deben enfrentar sobrecargas laborales, como también a las familias, que a menudo experimentan frustración por la lentitud de los procesos y la falta de respuestas integrales a sus necesidades inmediatas, cuyo foco está puesto principalmente en obtener la vivienda.

Otro desafío crítico identificado es la desconexión entre los componentes técnicos y sociales del proceso de reconstrucción. Según varios entrevistados(as), esta brecha se traduce en que las decisiones técnicas no siempre consideran las realidades sociales y emocionales de las familias afectadas. Un actor institucional comentó que *“el componente social del PAS recibe menos prioridad y recursos comparado con el técnico, lo que limita su impacto”*. Asimismo, se menciona que la falta de coordinación entre las distintas instituciones involucradas en el proceso de reconstrucción y desconocimiento o poca claridad del rol que tiene cada actor, dificulta el desarrollo de un acompañamiento integral y eficiente, donde los(as) beneficiarios(as) no siempre tienen claro a quién recurrir o qué pueden demandar de cada actor (ejemplo: distinguir el rol de la EP, del rol de la constructora, y de la municipalidad).

Finalmente, la atención psicosocial emerge como un componente ausente en el diseño actual del PAS. Sin embargo, existe una visión crítica respecto a que, si bien el PAS podría considerar algunos aspectos sociales de esta dimensión de la recuperación, como la empatía, la escucha activa, entre otros, en realidad el apoyo psicosocial integral de los(as)



afectados(as), especialmente del componente psicológico, debería estar presente desde el inicio de la respuesta al desastre, como parte del despliegue de acción del Estado. Estas reflexiones responden a que los actores entrevistados reconocen que la dimensión psicológica, en específico, excede a lo que puede abordar un PAS. Este vacío de atención en la dimensión psicológica lo mencionan los distintos actores entrevistados, quienes también coinciden en que se requiere atención especializada, de manera de atender las necesidades de salud mental y gestión emocional de las personas damnificadas desde el inicio de la emergencia. Esto permitiría que los procesos posteriores, como el PAS, puedan colaborar con la recuperación a través de las actividades propias de su ámbito de trabajo, pero sin responsabilizarles completamente de la recuperación psicosocial, que requiere un trabajo intersectorial para abordar este proceso de forma integral.

En síntesis, el balance general del funcionamiento del PAS-Reconstrucción indica que el PAS es una herramienta con un potencial significativo, pero con algunas limitaciones. Mientras que los aspectos positivos, como la participación de las familias, la comunicación de avances y el enfoque preventivo, son destacados, los desafíos asociados a la rigidez normativa, la falta de recursos para reforzar las capacidades institucionales ante la reconstrucción y abordar estos procesos, presentan áreas críticas de mejora. Es fundamental que el PAS evolucione hacia un modelo más flexible y adaptado a las realidades específicas de los contextos de reconstrucción, que priorice tanto las soluciones habitacionales como el bienestar integral de las familias damnificadas.

5.3.2. Elementos prioritarios para un PAS-Reconstrucción

El análisis de las entrevistas realizadas sobre los elementos prioritarios que debería contemplar un PAS-Reconstrucción pone de manifiesto diversos puntos en común entre los actores institucionales y familias beneficiarias, destacando la necesidad de un enfoque integral, flexible y adaptado al contexto. Los hallazgos reflejan que, además de la solución



habitacional, las familias requieren un acompañamiento activo y acciones formativas que fortalezcan sus capacidades para la gestión y cuidado de sus nuevas viviendas. Según una entrevistada del MINVU, *"es necesario un acompañamiento que capacite a las familias en la mantención y cuidado de sus viviendas, pero también en la adaptación a su nueva realidad"*, indicando que este tipo de apoyo debe ser tan prioritario como los aspectos técnicos. Esta perspectiva es compartida por varios actores institucionales, quienes subrayan que el PAS debe integrar componentes técnicos y sociales en el acompañamiento para garantizar un proceso efectivo y humano.

Un punto clave identificado, es la importancia de la contención psicosocial, pero desde las etapas iniciales del proceso de respuesta y reconstrucción, antes de que ingrese la EP. Una beneficiaria comenta en la entrevista que su experiencia con el proceso de reconstrucción se vio marcada por la falta de tiempo y apoyo emocional adecuado, y señaló *"siento que tomé una decisión apurada sin poder analizar bien las opciones, no tuve toda la información ni el tiempo necesario para asimilar lo que estaba viviendo"*. Este relato evidencia la urgencia de implementar estrategias que permitan a las familias procesar el desastre vivido, de manera que estén relativamente estabilizadas emocionalmente cuando enfrenten los procesos de toma de decisiones sobre la solución habitacional definitiva e inicien el proceso de reconstrucción de sus viviendas. Los entrevistados también enfatizan que el PAS debe ser educativo y preventivo, con actividades prácticas que capaciten a las familias en el uso y mantenimiento de las soluciones habitacionales, especialmente en contextos rurales donde las nuevas tecnologías presentan desafíos adicionales. Un entrevistado mencionó *"tenemos muchos requerimientos de adultos mayores que no saben cómo usar las bombas"*, subrayando la necesidad de diseñar talleres y materiales adaptados a las características y necesidades específicas de cada grupo y de las tecnologías integradas a la nueva vivienda.

La comunicación efectiva es otro aspecto indicado como esencial para un PAS y un proceso social satisfactorio para las familias beneficiarias. La falta de claridad en los procesos y la



ansiedad generada por la incertidumbre son problemas habituales que afectan tanto a beneficiarios(as) individuales como colectivos, y es una condición propia de la afectación post desastre indicada en la literatura (Aloudat & Christensen, 2011). Según un entrevistado, *"la única manera de bajar ese nivel de conflicto es con información real, precisa y trabajando directamente con las personas en terreno"*. Esto implica el uso de visitas domiciliarias, asambleas informativas y el involucramiento temprano de las familias beneficiarias en el diseño y desarrollo del PAS, asegurando que se sientan actores clave en el proceso. Además, se sugiere que el PAS debe incorporar elementos que pongan en valor la memoria local y familiar como herramienta tanto simbólica como técnica, facilitando el arraigo territorial y la identificación de riesgos futuros.

Entre las actividades concretas que se destacan como prioritarias para un PAS-Reconstrucción, las personas entrevistadas mencionaron:

- **Talleres prácticos sobre el uso, cuidado y mantención de las viviendas y sus instalaciones**, especialmente en relación a las nuevas tecnologías o equipamiento que incluya la vivienda, y que no estaban en la vivienda que la familia beneficiaria ocupaba antes del desastre.
- **Implementación del "Plan Familia Preparada"**, que debe ser trabajado directamente con las familias, adaptado a su realidad y orientado a fortalecer sus capacidades ante futuros desastres o emergencias.
- **Actividades simbólicas** que permitan cerrar ciclos con las viviendas anteriores y generar arraigo en los nuevos espacios, como la consideración del respeto o mantención de elementos significativos para la familia con los que contaba su vivienda o entorno antes del desastre.
- **Charlas informativas** claras y sencillas sobre los procesos administrativos, subsidios disponibles y los avances en la reconstrucción, acompañadas de materiales entregables y guías prácticas.



- **Creación de espacios de encuentro lúdicos** para fomentar la convivencia entre futuros(as) vecinos(as) durante el proceso de reconstrucción, en caso que aplique.

En síntesis, entre las actividades concretas propuestas, destacan los talleres sobre cuidado y mantención de las viviendas, charlas informativas sobre los procesos administrativos, y actividades simbólicas que permitan cerrar ciclos emocionales con las viviendas perdidas y fomentar el arraigo en los nuevos espacios. Además, los(as) beneficiarios(as) valoran instancias de participación colectiva, como espacios de encuentro lúdicos que promuevan la convivencia entre la futura comunidad, o que permitan intercambiar experiencias y fortalezcan las redes comunitarias. Sin embargo, se menciona que estas actividades deben ser implementadas desde un enfoque flexible y contextualizado, dado que las características de cada desastre y comunidad pueden variar significativamente. Un ejemplo de esta necesidad de adaptación es la propuesta que dieron algunas personas entrevistadas de realizar ferias de ofertas de trabajo, en casos donde el desastre haya afectado las fuentes laborales. Como se menciona anteriormente, los casos de estudio de Christchurch (Nueva Zelanda) e Indonesia, resaltaban justamente la importancia de ajustar las políticas y prácticas en respuesta a las necesidades emergentes y a la retroalimentación que entreguen las comunidades afectadas, lo que es esencial para asegurar una recuperación integral y efectiva (Tierney & Oliver-Smith, 2012).

5.3.3 Variaciones que podría requerir el PAS-Reconstrucción

En relación a las variaciones necesarias para un PAS, las opiniones y experiencias recopiladas tanto de beneficiarios(as) como de actores institucionales subrayan algunas diferencias según la modalidad habitacional, el contexto urbano o rural, y si las familias beneficiarias son parte de proyectos individuales o colectivos. Además, se destacan puntos críticos en común que requieren ajustes en la implementación del PAS para responder de manera más efectiva a las necesidades de las comunidades afectadas.



En cuanto a la experiencia de las familias beneficiarias de proyectos colectivos, resaltaron que los talleres realizados suelen estar enfocados en temas prácticos como la administración de condominios, reglamentos de copropiedad, y cuidado de las viviendas. Sin embargo, estas experiencias han estado vinculadas a PAS de proyectos regulares aplicados a familias con subsidios de reconstrucción, por lo que no hay un enfoque específico para procesos de reconstrucción.

Por otro lado, en el caso de las familias beneficiarias de proyectos individuales se enfatiza en las entrevistas la importancia de que para este tipo de actores se hagan algunas actividades colectivas, cuando sea posible, especialmente para poder compartir experiencias. Así también, se menciona la importancia de que a las modalidades de autoconstrucción asistida también se les exija un PAS, pero adaptado a las necesidades de esta modalidad, asegurándose de que los beneficiarios entiendan y se sientan acompañados en cada paso del proceso con el fin de evitar demoras en el avance de las obras. Si bien, la Resolución Exenta N°7115 (MINVU, 2015) detalla los procedimientos de autoconstrucción asistida (ACA), junto a los servicios de asistencia técnica y obligaciones de la Entidad Patrocinante, el cuestionamiento de los entrevistados va dirigido, particularmente, a la falta de obligatoriedad y especificación del acompañamiento social para esta modalidad.

Ahora bien, en relación a las buenas prácticas identificadas por las familias beneficiarias individuales, se incluyen la comunicación directa y constante, así como la adaptación de talleres a las necesidades específicas del contexto. Sin embargo, las familias demandan mayor flexibilidad en los programas, particularmente en zonas rurales donde la dispersión geográfica dificulta los traslados y la articulación de redes comunitarias. En este contexto, los talleres colectivos para casos individuales, parecen ser útiles para fomentar redes y compartir experiencias.



En síntesis, considerando la experiencia de los(as) entrevistados(as), las variaciones que podría requerir el PAS serían:

- **Tipo de solución habitacional post desastre:** adaptar actividades y procesos según la modalidad de solución habitacional, sean estos proyectos colectivos o individuales de construcción en sitio propio, con o sin autoconstrucción asistida (ACA). Al respecto, anteriormente se señaló que los casos de estudio revisados indicaban la importancia de reparar en el perfil de la situación habitacional de la persona afectada antes del desastre, así cómo el tipo de solución habitacional que podría recibir. Ambas situaciones parecen ser relevantes a la luz de los hallazgos de entrevistas, especialmente para que el PAS sea una contribución y no contenga talleres y capacitaciones redundantes para las personas. Por ejemplo, en el caso de propietarios regularizados (que es la mayoría de los casos atendidos por MINVU en reconstrucción), habría que considerar priorizar las capacitaciones sobre los cambios en las obligaciones y prohibiciones legales al recibir una vivienda con subsidio del Estado; pero, en los casos en que no vivían en condominio antes del desastre y pasan a vivir en uno, habría que priorizar la capacitación en Ley de Copropiedad; o bien, considerar que en los casos donde antes del desastre vivían en condominio, quizás no es necesario volver a capacitar en Ley de Copropiedad. Así mismo, como se mencionó anteriormente, las personas entrevistadas señalaron que sería pertinente contar con un PAS específico para la autoconstrucción asistida que sea adaptado a los desafíos que enfrentan los beneficiarios con esta modalidad.
- **Beneficiarios(as) individuales y colectivos:** para casos colectivos, sería necesario reforzar talleres comunitarios y actividades que fortalezcan la cohesión social y la preservación de la memoria histórica. Para beneficiarios individuales, priorizar un acompañamiento más personalizado pero que incluya actividades colectivas siempre que sea posible, que permitan fomentar intercambio de experiencias con otras personas en la misma situación.



- **Contexto urbano o rural:** en zonas rurales, facilitar talleres colectivos para abordar la dispersión geográfica y fomentar redes comunitarias. Adaptar las actividades a las características del territorio, como a las tecnologías específicas incluidas en las viviendas. Así también, considerar flexibilidades para reorganizar actividades en el cronograma cuando las familias beneficiarias con subsidio de albergue transitorio estén viviendo en lugares muy lejanos a la construcción de sus viviendas definitivas, o en casos donde el proyecto corresponda a una relocalización alejada del lugar de residencia habitual de la familia.

Al margen de estas variaciones, siempre se debería cuidar que las actividades del PAS puedan ser adaptables a las características culturales y sociales de las familias, así como garantizar la información constante y fluida, evitando “vacíos” informativos y fortaleciendo la confianza con los beneficiarios.

5.4. DESAFÍOS DE LOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN: DESAFÍOS INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS QUE EXCEDEN EL ROL DEL MINVU

Si bien las pautas de entrevistas estaban dirigidas a explorar la experiencia con el Plan de Acompañamiento Social, emergieron ciertos elementos que no eran el objetivo principal del estudio, pero que son relevantes de mencionar, pues implican desafíos que, de una u otra forma, afectan el desarrollo del PAS y el proceso social de las soluciones habitacionales. Estos desafíos en los procesos de reconstrucción, refieren a la necesidad de robustecer las capacidades institucionales del MINVU, SERVIU y de las Entidades Patrocinantes (EP), pero también emergen otros desafíos que exceden su rol sectorial. Los hallazgos de las entrevistas reflejan que, la eficacia del PAS-Reconstrucción, estaría directamente vinculada



a la preparación y capacidad de estos actores, así como a su capacidad de responder o adaptarse a condiciones o contextos específicos.

Desde la perspectiva institucional, una de las principales limitaciones detectadas es la falta de lineamientos claros y específicos para el PAS-Reconstrucción. Actualmente, el diseño del PAS tiende a replicar actividades pensadas para contextos regulares, lo que reduce su pertinencia en escenarios de desastres. Esto pone de relieve la urgencia de que existan lineamientos específicos para reconstrucción pero que, al mismo tiempo, exista un marco normativo flexible que logre equilibrar la exigencia de estándares mínimos claros con la necesidad de adaptabilidad. Este marco debería permitir la adaptación de estos planes a las particularidades de los desastres, las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias y las características del territorio afectado. Además, se requiere mejorar la supervisión del PAS por parte del SERVIU, aumentando la cantidad de personal capacitado para atender el aumento del flujo de proyectos en reconstrucción y especializando a los equipos en soluciones habitacionales complejas, como la autoconstrucción asistida, que es muy valorada, pero que presenta desafíos de seguimiento y ejecución específicos. Esta supervisión debería ser proactiva y propender a la integración de las dimensiones técnicas y sociales.

Otro aspecto clave identificado, es la alta rotación de los equipos de las EPs, lo que afecta la continuidad del acompañamiento social. Por lo tanto, es fundamental que MINVU y SERVIU implementen mecanismos o incentivos para que las EPs consoliden equipos especializados que logren permanecer en todo el proceso. Además, se debería considerar la posibilidad de que se capacite o especialice a EPs para trabajar e intervenir en reconstrucción. Un requisito indispensable para estas entidades, debería ser la apertura de oficinas locales o la habilitación de espacios de atención permanente en los territorios afectados, fortaleciendo su presencia territorial y su capacidad de comunicación directa con



las familias beneficiarias. De forma similar, en el caso de las ATE¹² (asistencia técnica), se manifestó en las entrevistas que el pago del PAS es muy bajo, por lo que esta modalidad de asistencia técnica tiende a contratar profesionales por producto del PAS, lo que genera que no siempre sea el mismo profesional que sigue todo el proceso, afectando los lazos de confianza con las familias beneficiarias y que el PAS cumpla efectivamente un rol de acompañamiento, a la par con el avance técnico de la obra. Estos hallazgos dejan en evidencia, la necesidad de revisar también el financiamiento disponible para el PAS.

En términos de comunicación, tanto las EPs como las instituciones del Estado necesitan garantizar un flujo constante y claro de información hacia las familias beneficiarias. Uno de los problemas recurrentes es la confusión sobre los roles y responsabilidades entre las EPs y las empresas constructoras, lo que genera desconfianza y desvía a las familias beneficiarias hacia los municipios en busca de apoyo. Para abordar este desafío, se propone establecer canales de comunicación más efectivos y transparentes desde el inicio del proceso, incluyendo reuniones periódicas, grupos de comunicación a través de medios digitales y/o materiales informativos accesibles. Este enfoque permitiría no solo resolver dudas, sino también fomentar relaciones de confianza que faciliten la participación de las familias beneficiarias. Así también, en relación al rol de los ejecutores del PAS, estos actores manifestaron en las entrevistas que muchas veces se enfrentan la presión de cumplir con plazos acotados, según la modalidad de la solución habitacional, lo que puede comprometer la calidad del acompañamiento social. En este sentido, sería importante flexibilizar los tiempos y etapas del PAS para adaptarse mejor a las realidades del proceso de reconstrucción según las características de la solución habitacional y de la situación del beneficiario damnificado.

¹² Las personas entrevistadas mencionaron el caso de las ATE, para hacer referencia a los(as) arquitectos(as) que realizan asistencia técnica de forma independiente, no dentro de una EP. Esos profesionales de la arquitectura contratan a su vez de forma independiente a profesionales del área social que realizan actividades del PAS.



En relación a los desafíos que exceden al rol del MINVU en contexto post desastre, en las entrevistas emerge de forma constante la necesidad de que exista un trabajo intersectorial e interinstitucional para abordar los desafíos complejos que impone la recuperación post desastre, especialmente en relación a la dimensión psicosocial y la celeridad que demanda la solución habitacional. En la literatura, se ha mencionado que la recuperación, entendida en términos sociales y materiales, comienza virtualmente desde el primer momento de la respuesta al desastre, puesto que, la forma en que se coordine y gestione la respuesta, afectará inevitablemente la experiencia y disposición de las personas damnificadas en el proceso de recuperación y reconstrucción (Tierney & Oliver-Smith, 2012). Esto implica, que los desafíos de este proceso comienzan mucho antes de que el MINVU y SERVIU se involucren con las personas damnificadas, incluyendo una serie de temáticas que exceden el rol de estas instituciones del estado, pero que afectan los procesos que deben llevar adelante. Para esto, se hace necesario fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial junto a una gestión multinivel de la respuesta y la reconstrucción.

Los casos de estudio y la literatura revisados señalan que para un acompañamiento social efectivo de los procesos de recuperación y reconstrucción es clave la coordinación interinstitucional y multinivel que asegure una respuesta coherente y eficaz ante desastres, puesto que la colaboración entre instituciones, así cómo entre gobiernos locales, regionales y nacionales, junto con la integración de actores comunitarios y otras organizaciones pertinentes, es esencial para maximizar los recursos disponibles y evitar duplicidad de acciones (Jakobsson, 2018; Tironi & Manríquez, 2019). Al respecto, se ha evidenciado que en Chile existe una debilidad respecto a la coordinación intersectorial e interinstitucional en los procesos de respuesta y reconstrucción post desastre, lo que se agrava ante la falta de una política permanente de reconstrucción (Campos & Gil, *próximamente*). Por lo tanto, se hace necesario fortalecer estas coordinaciones para abordar desafíos tan complejos como las necesidades psicosociales de las personas damnificadas. Al respecto, los(as)



entrevistados(as) coinciden en que, desde el primer momento de la respuesta, debería existir un mecanismo de apoyo psicosocial que debería ser coordinado con actores como el Ministerio de Salud y sus servicios involucrados, de manera tal que este trabajo facilite y dialogue con las demás estrategias sectoriales que se deben desplegar en respuesta y recuperación. Como se indicó, si bien el PAS puede involucrar elementos de intervención social, como la escucha activa o la derivación a otras redes de apoyo, el apoyo psicológico especializado debería ser abordado desde el sector salud.

Por otro lado, respecto a la coordinación interinstitucional, las entrevistas revelaron que la falta de coordinación afecta la celeridad de la solución habitacional. Por ejemplo, se menciona que algunas exigencias regulares para la construcción de viviendas no se flexibilizan para contextos de reconstrucción. En este sentido, las personas entrevistadas mencionaron que otros actores vinculados al proceso habitacional, como las Direcciones de Obras Municipales (DOM) no siempre dan celeridad a los trámites de reconstrucción, así como, en muchas ocasiones, no se exige a las familias del pago de ciertos requisitos, como por el ejemplo el pago del certificado de informaciones previas, donde podría existir una coordinación entre municipio y SERVIU para agilizar el proceso y hacerlo menos engorroso. Esto devela otra brecha, donde la falta de coordinaciones interinstitucionales genera que procesos que no dependen directamente del SERVIU o MINVU, pero que son necesarios para un proyecto habitacional, ralentizan el avance de la solución habitacional en reconstrucción, afectando también los procesos sociales. Este es un aspecto que debería ser observado más a fondo, identificando desde la experiencia de los(as) funcionarios(as), cuáles son los elementos que frenan estos procesos de reconstrucción, que exceden al rol de SERVIU y MINVU y que podrían ser mejorados a través de una coordinación interinstitucional efectiva que opere ante todo tipo de desastre. Además, esto permitiría mejorar los procesos poniendo en valor la experiencia de los(as) profesionales del servicio que han estado involucrados en procesos de reconstrucción.



En resumen, la implementación de un PAS-Reconstrucción efectivo requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos mandantes y ejecutores. Esto incluye la creación de lineamientos claros, la especialización y capacitación de los equipos, el fortalecimiento de la comunicación y la presencia territorial, y la integración de actividades prácticas y preventivas. Asimismo, es fundamental garantizar un enfoque intersectorial e interinstitucional que permita atender de manera integral las necesidades de las familias beneficiarias, logrando no solo una reconstrucción habitacional exitosa, sino también una recuperación social sostenible.

5.5. EXPERIENCIAS DE BENEFICIARIOS(AS) EN RECONSTRUCCIÓN

Sumado a las 20 entrevistas semiestructuradas, se decidió levantar información sobre la experiencia específica de dos beneficiarios(as) respecto al proceso de movilidad post desastre y las características específicas de la solución habitacional que recibieron; para hacer una comparación con la vivienda antigua. Esta información permite, a través del análisis de algunos ejemplos, identificar insumos para el diseño del PAS-Reconstrucción que apunten hacia la adaptación a las nuevas viviendas.

Se seleccionaron dos casos, el de Orlanda y Héctor, quienes fueron entrevistados por segunda vez para recopilar antecedentes sobre su experiencia habitacional pre-desastre y la vivienda que recibieron por reconstrucción. Orlanda es beneficiaria del proyecto Lota Green, y Héctor del proyecto Pabellones 55 y 56, ambos ubicados en la comuna de Lota. Tanto Orlanda como Héctor son parte de proyectos colectivos, a los que se integraron con subsidios recibidos como parte del proceso de reconstrucción por el terremoto del año 2010.

5.5.1. Descripción de las viviendas definitivas entregadas



Caso 1: Orlanda, postulación colectiva para Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) - Edificación en altura

El grupo familiar de Orlanda fue afectado por el terremoto de febrero de 2010. La vivienda original, de aproximadamente 40 m², era una casa aislada con dos dormitorios, un baño y un pequeño patio. Sin sistema de calentamiento de agua, utilizaban una cocina a carbón para calentar el agua que usaban en la ducha. La ubicación de la vivienda era estratégica para el acceso a servicios y equipamientos. La vivienda y la comunidad ofrecían un entorno simple pero unido, donde las relaciones de vecindad eran cruciales para la vida diaria, a pesar de la falta de infraestructura recreativa.

La vivienda de transición en este caso fue un arriendo particular, sin subsidio estatal. Se trataba de una casa aislada de 70 m², con tres dormitorios, un baño y un patio, distribuida en dos pisos. Esta casa incluía un sistema de calefacción de agua y cocina a leña y gas, lo que mejoró la habitabilidad del grupo familiar. Sin embargo, la conectividad alteró su rutina diaria generando cambios significativos, lo que resultó en la falta de relaciones con sus vecinos(as).

La vivienda definitiva que se entregó en 2024 forma parte del megaproyecto habitacional (ver figura 7) Lota Green, que comprende 600 unidades residenciales y está situado en una zona patrimonial, frente al mar. Este proyecto está compuesto por 30 edificios, cada uno de cinco pisos, con 20 departamentos por edificio. La unidad habitacional asignada a la familia beneficiaria corresponde a un departamento de 57,5 m² (ver figura 8), cuenta con tres dormitorios, un baño y balcón, construido en hormigón y equipado con un sistema de calefacción, cocina a gas, ventanas termopanel y una envoltura térmica que mejora la comodidad del hogar. Adicionalmente, el conjunto residencial incluye equipamiento comunitario y áreas verdes con un mirador y juegos infantiles.



El comité de vivienda se conformó en 2010, tras el terremoto. Durante estos 14 años, las familias beneficiarias se encontraban dispersas, pero se reunieron periódicamente para impulsar el proyecto. El Plan de Acompañamiento Social (regular) les ayudó a reunirse y a conocerse mejor con el comité.



Figura 7. Proyecto habitacional Lota Green. Fuente: Subdere.



Figura 8. Unidad habitacional Lota Green. Fuente: Equidad Urbana.

Caso 2: Héctor, postulación colectiva para Construcción en Sitio Propio (CSP) - Edificación en altura

La vivienda original de Héctor, construida en 1880, tenía una superficie de 65 m² y formaba parte de un conjunto histórico de 26 casas ubicado en una zona típica de Lota. La unidad correspondía a una casa pareada con dos dormitorios y un baño distribuidos en dos pisos. Sin embargo, presentaba limitaciones importantes en su habitabilidad: la cocina estaba ubicada en un recinto externo, lo que afectaba su comodidad, y hasta 2007 el baño también se encontraba fuera de la vivienda.



Además, no contaba con un sistema de calefacción de agua ni con instalaciones modernas, utilizando una cocina a carbón. La vivienda estaba en muy mal estado estructural debido a su antigüedad al momento del terremoto. Pese a esto, su ubicación era privilegiada, cercana a servicios, equipamiento y fuentes de trabajo, y en una comunidad con un fuerte sentido de identidad y pertenencia. Las relaciones vecinales eran positivas y existían diversas estructuras sociales, como clubes deportivos, que fomentaban la interacción entre los residentes.

Tras el terremoto, el municipio declaró la vivienda inhabitable, lo que llevó a la asignación de un subsidio de arriendo para las familias beneficiarias. La vivienda de transición es una casa aislada de aproximadamente 62 m² que incluye dos dormitorios, un baño, un calefón y cocina a gas. Esta solución mejoró considerablemente la calidad de vida de las familias, al ofrecer condiciones más modernas y funcionales. Sin embargo, esta nueva vivienda carece del entorno comunitario que caracterizaba la residencia original. La interacción vecinal es escasa y no se percibe el mismo sentido de identidad que existía en la comunidad histórica.

Desde 2010, Héctor continúa esperando la entrega de su vivienda definitiva. El nuevo proyecto, que recuperará el mismo sitio donde se ubicaba el pabellón original (ver figura 9 y 10), contempla la construcción de un conjunto habitacional en altura con 19 viviendas. La unidad tendrá una superficie de 93 m², distribuidos en tres pisos, e incluirá tres dormitorios y un baño.

Este proyecto presenta un desafío adicional al tratarse de una reconstrucción con valor patrimonial. Incluye la conservación de parte de la obra gruesa y las terminaciones originales, respetando el carácter histórico del lugar. Se proyecta que estas viviendas sean entregadas durante el primer semestre de 2025, lo que pondrá fin a un largo proceso de reconstrucción de más de 14 años para los vecinos.



Figura 9. Proyecto habitacional Pabellones 55 y 56. Fuente: Radio Dinámica.

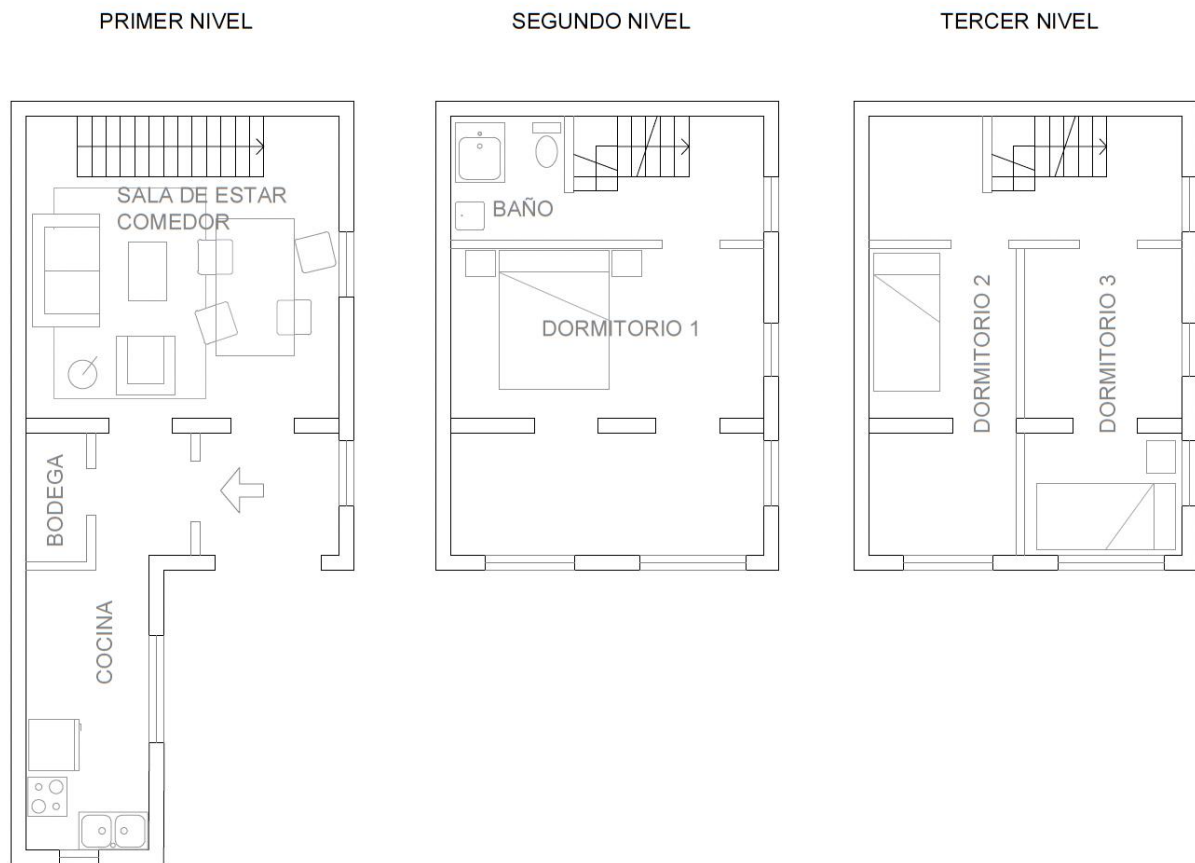


Figura 10. Unidad habitacional Pabellones 55 y 56. Fuente: Equidad Urbana.

5.5.2. Resultados del análisis de experiencias de beneficiarios(as) en reconstrucción

Al comparar la vivienda en sus tres etapas –vivienda original (previo al desastre sacionatural), vivienda en transición y vivienda definitiva (solución post-desastre)– se observa un cambio significativo en la forma de habitar. Las características espaciales, funcionales y materiales varían considerablemente en cada etapa, afectando la rutina diaria de las personas. Por ejemplo, al cambiar la ubicación de la vivienda, la proximidad y conectividad con equipamientos y servicios también se modifica, generando variaciones en



los tiempos de desplazamiento y en el uso de medios de transporte, como caminar o transporte motorizado (ver Figura 11 y Figura 12).

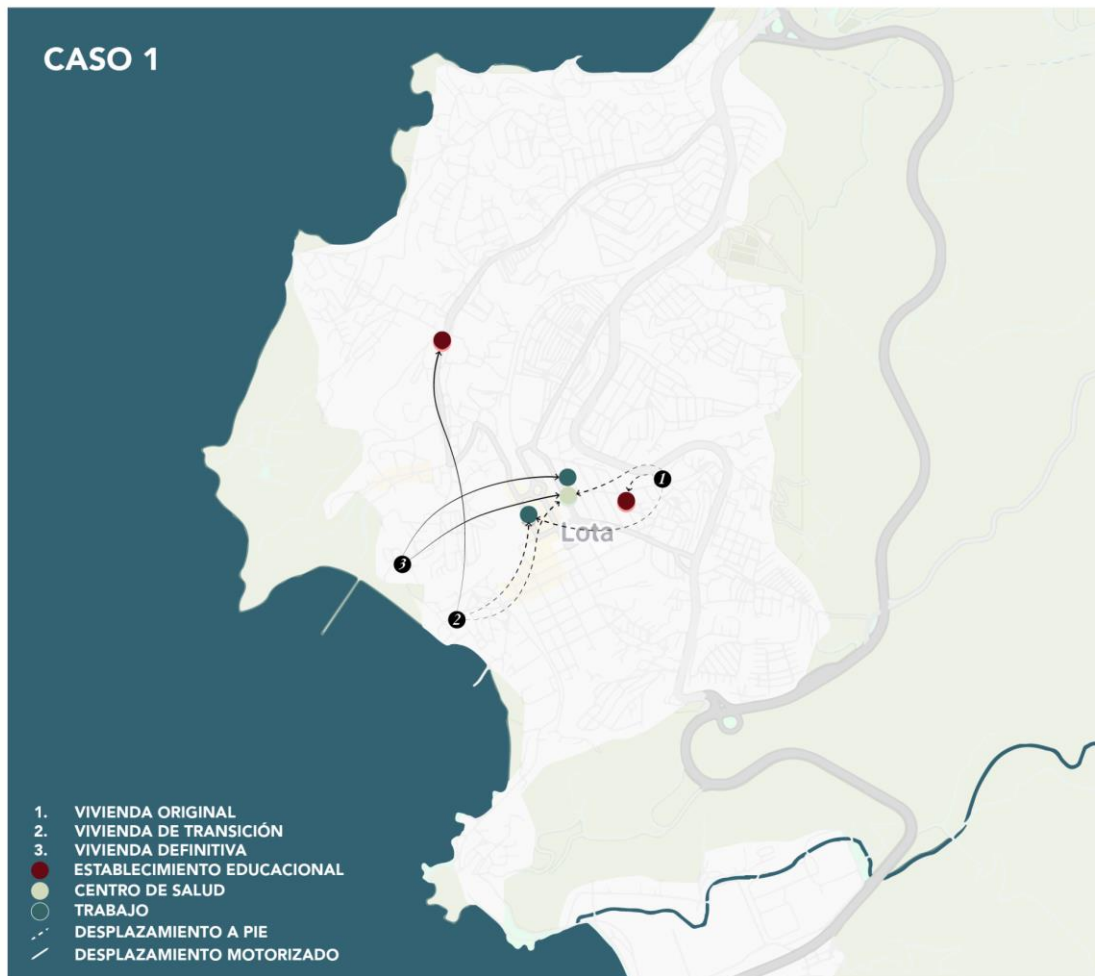


Figura 11. Trayectoria habitacional y equipamientos Orlanda. Fuente: Equidad Urbana.



Figura 12. Trayectoria habitacional y equipamientos Héctor. Fuente: Equidad Urbana.

Las familias experimentaron transformaciones significativas en su habitabilidad tras los procesos de reconstrucción. En el caso de Héctor, la vivienda original databa del año 1880 y estaba construida con tecnologías precarias. Estas viviendas no contaban con sistemas modernos como calefacción para agua caliente y utilizaban cocinas a carbón, lo que limitaba la comodidad y eficiencia de los hogares. En contraste, las nuevas viviendas incorporan



sistemas certificados y modernos que mejoran notablemente las condiciones de habitabilidad.

En cuanto al vínculo comunitario, la vivienda original en ambos casos ofrecía redes de apoyo y confianza con sus vecinos(as), las cuales se vieron interrumpidas al desplazarse a viviendas de transición. Estas redes pueden debilitarse o desaparecer dependiendo de las condiciones de la transición, que en algunos casos implican subsidios de arriendo con un tiempo máximo de duración de 8 años y un promedio de uso de 3 años. Una vez agotado el subsidio, las familias enfrentan la necesidad de buscar nuevas soluciones habitacionales, lo que perpetúa su estado de incertidumbre.

En contextos de reconstrucción, la espera para obtener una vivienda definitiva suele extenderse durante muchos años. En ambos casos, este periodo alcanza los 14 años, afectando profundamente la estabilidad de las familias. En el caso de Orlanda, el subsidio de arriendo no se aplicó, por lo que la familia tuvo que recurrir a soluciones de allegamiento en hogares de familiares. Este prolongado periodo de transición dificulta la creación de redes comunitarias e identidades locales, generando un sentido de inestabilidad social.

El caso de Héctor es un caso donde la reconstrucción se realizó en el mismo lugar de la vivienda original, a través de un proyecto colectivo, la espera de 14 años ha transformado radicalmente al comité de vivienda. Aunque la organización vecinal persiste, los lazos originales entre vecinos(as) se han debilitado con el tiempo, planteando como desafío el restablecimiento de vínculos en esta nueva comunidad. Por su parte, Orlanda recibió su vivienda en 2024, en un megaproyecto de 600 viviendas, y ahora está comenzando a construir una nueva vida comunitaria conociendo al resto de sus vecinos.



5.5.3. Conclusiones del análisis de experiencias de beneficiarios(as) en reconstrucción

En conclusión, el análisis de las experiencias de los beneficiarios entrega luces para diseñar mejor el Plan de Acompañamiento Social. Durante el proceso de reconstrucción ocurren transformaciones en los modos de habitar importantes que un proceso de acompañamiento social debe considerar para cumplir su objetivo.

En primer lugar, se debe considerar la realidad de las familias beneficiarias previo al desastre, especialmente respecto a las diferencias con la vivienda reconstruida para desarrollar y fortalecer sus capacidades que les permitan hacer un correcto uso de los distintos espacios y equipamientos.

Segundo, se debe tener en cuenta la movilidad de las familias mientras transcurre la reconstrucción de sus viviendas. Dado que la mayoría de los beneficiarios(as) deben trasladarse durante el proceso de construcción, las actividades del PAS deben organizarse y coordinarse en lugares, horarios y fechas que sean cómodos para los participantes; de forma que participen activamente y puedan sacar provecho del acompañamiento.

Por último, las entrevistas muestran la importancia que tienen las redes de apoyo, instituciones que entregan servicios básicos para las familias como establecimientos educacionales, espacios de trabajo, centros de salud, entre otros. Durante el Plan de Acompañamiento Social, entonces, se debe trabajar con estas redes para incorporarlas en las actividades.



06. PROPUESTA DE PAS- RECONSTRUCCIÓN

A continuación se presenta la propuesta de Plan de Acompañamiento Social destinado a familias que se encuentren en proceso de reconstrucción de sus viviendas (PAS-Reconstrucción), la cual fue construida en base a una serie de elementos teóricos y empíricos. Por un lado, se consideran las diferentes conclusiones levantadas a partir de la extensa revisión teórica y documental realizada durante la primera etapa de la consultoría, donde se analizaron casos internacionales de desastres y reconstrucción, la propia experiencia de casos nacionales y la normativa vigente respecto al componente social en construcción de viviendas de interés público. Por otro lado, se incorporan los diferentes hallazgos y resultados levantados a partir del trabajo de campo y las entrevistas aplicadas a diferentes actores públicos, desarrolladores privados y beneficiarios(as), las cuales fueron descritas en el Informe 2 y analizadas con mayor detalle en la sección anterior del presente documento.



En base a esto, se comienza fundamentando por qué, a juicio del equipo consultor, es relevante realizar un PAS en procesos de reconstrucción y por qué cuenta con ciertas particularidades que exigen que tenga un diseño diferenciado a los solicitados en contextos normales de obtención de una vivienda a través de programas MINVU. En segundo lugar, se presentan los objetivos que se deben buscar alcanzar a lo largo del PAS-Reconstrucción y los principios metodológicos que deben guiar su desarrollo. En tercer lugar, se explican las etapas, líneas de acción, propósito y actividades que compondrán el PAS-Reconstrucción, en conjunto a la entidad responsable de llevar a cabo estas tareas. Finalmente, se ofrece una síntesis de lo anterior¹³, a través de un cuadro para la planificación del PAS-Reconstrucción, el cual sigue el diseño que es utilizado en el DS49 (sólo con leves modificaciones).

6.1. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN PAS EN PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN?

A pesar de las diferentes limitaciones que se mencionaron en torno a la implementación del PAS en procesos regulares, existió coincidencia -tanto en el material bibliográfico revisado, como en la visión del los(as) profesionales de MINVU y SERVIU, desarrolladores y beneficiarios(as) entrevistados(as)- respecto a la relevancia y utilidad que trae consigo implementar procesos de acompañamiento social en programas que impliquen una transformación del entorno físico a través de la construcción o mejoramiento de viviendas y equipamientos. Un informe realizado por el Núcleo I+D Sistemas Territoriales Complejos (SITEC) de la Universidad de Chile (2023), luego de conversaciones con todos los equipos regionales de MINVU, concluyó que el componente social tiene como objetivo la importante misión de aportar a la integración social efectiva de las soluciones realizadas, realizar un acompañamiento continuo con los beneficiarios(as) de los diferentes programas, y procurar

¹³ De forma complementaria, en el Anexo 8: Fichas de actividades PAS-Reconstrucción se presentan recomendaciones metodológicas específicas para algunas actividades.



que las soluciones tomen en consideración las diversidades territoriales que existen al interior del país.

Se considera que aquella definición entrega motivos suficientes para justificar la existencia de algún tipo de acompañamiento social durante un plan de reconstrucción que busque cumplir con dichos objetivos. Sin embargo, también se cree relevante, para efectos de la presente licitación, responder a la siguiente pregunta: *¿por qué un proceso de reconstrucción requiere de un PAS adaptado a estos casos?*

Para ello, nuevamente se deben volver a mencionar algunos de los componentes presentados en el Informe 1 y las entrevistas aplicadas. En primer lugar, existe una amplia literatura que demuestra que las comunidades afectadas por desastres siconaturales no sólo viven una pérdida material de sus viviendas y entornos, sino también, se enfrentan a un deterioro del tejido social, cultural y económico del cual forman parte, junto con efectos relevantes en su salud mental. Asimismo, este planteamiento fue corroborado por los(as) participantes de este estudio, quienes, como ya se ha descrito, mencionaron haber sufrido una serie de efectos, que trascienden el daño material de sus viviendas y entornos.

Como consecuencia, es factible de prever que, durante la reconstrucción de un territorio, probablemente surgirán una serie de situaciones particulares -diferentes a las observadas en un proceso de solución habitacional regular- según hayan sido los daños materiales e inmateriales sufridos por la comunidad afectada. Por ejemplo, es posible que las familias beneficiarias del PAS se encuentren experimentando, entre otras diversas situaciones, procesos de duelo, interrupción de sus rutinas diarias, traumas emocionales, situaciones de alto estrés, alteraciones en sus mecanismos de apoyo y cuidado, problemas en su movilidad y transporte, problemas de índole cultural que afecten su arraigo y pertenencia al territorio (Aloudat & Christensen, 2011; Tierney & Oliver-Smith, 2012).



Por consiguiente, el escenario que debe enfrentar el PAS destinado a hogares que reconstruyen sus viviendas dista mucho del contexto bajo el que fue pensado el PAS regular del programa de Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV). Es por ello que, aún cuando sus objetivos y principios -a modo general- son similares, el PAS-Reconstrucción requiere de una adecuación que tome conciencia en términos estratégicos y metodológicos de la realidad por la que están atravesando los(as) participantes de las actividades a ejecutar.

Asimismo, existe también una razón práctica, ya que según lo recabado en las entrevistas a funcionarios(as), el propio quehacer regular de MINVU y SERVIU debe ser adaptado para atender los procesos de reconstrucción (rol de los diferentes actores, asignación de recursos, selección de soluciones habitacionales, factibilidad de las familias beneficiarias), lo que demanda desafíos específicos que escapan a aquellos que se enfrentan en cualquier otro tipo de programa regular del MINVU. Por lo tanto, esto también implica que las actividades del Plan de Acompañamiento Social a realizar se ajusten a aquellas adaptaciones administrativas. Sin embargo, la falta de un lineamiento específico y claro respecto a cómo debe funcionar el PAS-Reconstrucción, implica que hoy los equipos deban ir resolviendo su aplicación en cada desastre, en cada proceso de reconstrucción, lo que respalda la necesidad de que exista un PAS que responda a las especificidades de estos procesos.

6.2. OBJETIVOS PAS-RECONSTRUCCIÓN

A partir de los resultados presentados y la justificación anteriormente expuesta, se propone que el PAS destinado a familias que se encuentren en proceso de reconstrucción de sus viviendas producto de un desastre, apunte a los siguiente objetivos:



- **Objetivo general:** desarrollar un proceso de acompañamiento social para familias damnificadas que han perdido su vivienda producto de un desastre siconatural, que garantice una reconstrucción no revictimizante, participativa en la gestión de la solución habitacional y que fortalezca las capacidades de reducción y gestión del riesgo de desastres frente a futuros eventos.

- **Objetivos específicos:**
 1. Establecer un sistema de comunicación y acompañamiento continuo entre la Entidad Patrocinante, el Estado y las familias beneficiarias, con el fin de asegurar su participación en la definición de su solución habitacional, el desarrollo constructivo de las obras, la resolución de dudas y la derivación oportuna en caso que corresponda.
 2. Fortalecer las capacidades de las familias beneficiarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres, asegurando la resiliencia comunitaria y territorial frente a futuras emergencias.
 3. Contribuir a la recomposición del tejido social, cultural y/o económico del territorio afectado a través del trabajo en red y la colaboración activa de organizaciones públicas, privadas y comunitarias.

6.3. PRINCIPIOS QUE GUÍAN LA METODOLOGÍA DEL PAS-RECONSTRUCCIÓN

En base a los objetivos del PAS-Reconstrucción y el estudio realizado se concluye que, independiente de la actividad que se desarrolle durante este tiempo, es relevante que su planificación y ejecución esté guiada por los siguientes principios metodológicos:



- a. **Comprensión y flexibilidad:** los equipos profesionales deben ser conscientes de la precaria situación en la que podría estar un hogar luego de vivir un desastre sacionatural. Por lo tanto, los equipos desarrolladores deben ser sumamente flexibles respecto a la exigencias y niveles de participación de las familias afectadas, siempre priorizando su bienestar emocional a lo largo del PAS. Esto implica, en caso de ser necesario, tener que ajustar las actividades, sus objetivos y metodologías¹⁴.
- b. **Respeto por la memoria histórica y valoración de todas las formas de diversidad cultural y territorial:** a pesar de la necesidad de contar con lineamientos generales que guíen el diseño e implementación de un PAS-Reconstrucción a nivel nacional, es igualmente relevante el fomentar que, comunidades, desarrolladores y equipos regionales, adapten el tipo de actividades y sus metodologías a las realidades locales de cada región, provincia, comuna y barrio. Esto significa, entre otras cosas, poner de relieve la memoria histórica de cada territorio, sus tradiciones culturales y características sociodemográficas. De este modo, se busca evitar caer en la realización de iniciativas que no hagan sentido a los(as) participantes del PAS-Reconstrucción y no aporten a su contexto particular.
- c. **Transparencia y comunicación proactiva:** es indispensable que los equipos desarrolladores sean proactivos en mantener un contacto fluido con las familias beneficiarias, con el fin de dar señales de apoyo y no aumentar la angustia que podrían estar viviendo. Asimismo, es igualmente relevante el mantener un criterio de total transparencia con éstos, en relación a cualquier posible incompatibilidad normativa, inviabilidad del proyecto, retraso del proceso constructivo, toma de decisiones, y cualquier otra posible situación que les afecte directa o indirectamente.

6.4. COMPONENTES DEL PAS-RECONSTRUCCIÓN

¹⁴ Una decisión basada en este principio fue determinar un número acotado de actividades a realizar con el fin de no sobrecargar a las familias beneficiarias.



A continuación se presentan los diferentes componentes que conforman el PAS-Reconstrucción, destinado a familias que se encuentren en proceso de reconstrucción de sus viviendas.

a. Etapas: hacen referencia a los diferentes momentos temporales e hitos por los que pasan las familias beneficiarias a lo largo del proceso de reconstrucción. Con esta división se busca determinar cuándo llevar a cabo las distintas actividades del PAS-Reconstrucción. Se propone la consideración de cinco etapas:

- **Etapa 0:** Coordinación intersectorial e identificación de universo de beneficiarios (CI)¹⁵
- **Etapa 1:** Información proceso de reconstrucción y gestión oferta habitacional (IR)
- **Etapa 2:** Gestión proyecto habitacional y seguimiento al proceso pre-constructivo (SP)
- **Etapa 3:** Ejecución y entrega del proyecto, transición y fortalecimiento de capacidades (TF)
- **Etapa 4:** Integración de familias a su proyecto habitacional y seguimiento a su instalación en la nueva vivienda, proyecto y barrio (IF)

¹⁵ La Etapa 0 no contiene líneas de acción específicas ya que su principal propósito es la instalación del Estado en el territorio y el inicio del vínculo con los damnificados (as), por lo que se implementa previo de la definición de los beneficiarios (as) y la solución habitacional. Atendiendo a la diferenciación indicada por los entrevistados, la Etapa 0 corresponde al inicio del proceso de acompañamiento social de las personas, previo a la aplicación del Plan de Acompañamiento Social propiamente tal, entendido como una secuencia lógica de actividades y procesos que se desarrollan dentro de la Asistencia Técnica. En esta línea, el acompañamiento social de parte de MINVU y SERVIU debe estar presente desde el primer momento en que se entra en contacto con los damnificados hasta que hayan alcanzado su recuperación, lo que puede incluso extenderse más allá de la entrega de la vivienda, requiriendo orientación o apoyo de la institución. De esta forma, lo que proponemos en esta Etapa 0, son recomendaciones para iniciar este acompañamiento social, que son complementarias a lo definido en el Plan de Respuesta Operativa Regional ante Desastres (PRO-Regional) (MINVU, 2022), y no busca modificarlas ni reemplazarlas.



- b. Plazo:** señala el período aproximado en que se deberían realizar las actividades de cada etapa. Cabe señalar que los plazos aquí indicados son referenciales, de acuerdo con el avance promedio que conlleva un proceso de reconstrucción. Por lo tanto, estos deberán ser ajustados según cada caso¹⁶.
- c. Responsables:** identifica a las entidades a cargo de diseñar e implementar las actividades de una determinada etapa. Se propone que SERVIU esté a cargo de las actividades durante la Etapa 0 (CI) y 1 (IS), mientras que las Entidades Patrocinantes estén a cargo de las actividades durante las siguientes tres etapas (SP, TF y IF).
- d. Líneas de acción:** hacen referencia a un conjunto de actividades interconectadas, las cuales comparten un mismo enfoque de trabajo dentro del acompañamiento. Se propone la existencia de tres líneas de acción, cada una de estas alineada con los objetivos específicos anteriormente mencionados:
- Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras.
 - Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres.

¹⁶ Esta propuesta corresponde a plazos ideales, que podrían variar según la modalidad de solución habitacional u otras variables, pero a juicio del consultor, desde que se inicia el contacto con los damnificados a través de la Ficha 2, hasta la entrega de la solución definitiva, deberían transcurrir alrededor de 24 meses (2 años). Los plazos de la etapa 0 y etapa 1, fueron proyectados con base a investigaciones en proceso en CIGIDEN (Campos & Gil, forthcoming), que permiten prever que transcurrirían aproximadamente 6 meses desde que se aplican los instrumentos de levantamiento de información post desastre, hasta que los beneficiarios conocen la solución definitiva a la que pueden optar. Esto también podría variar, dependiendo de la magnitud del desastre. Ahora bien, los plazos de la etapa 2 a la 4 fueron proyectados con base a un ideal de cuánto podrían tomar estos procesos, considerando la experiencia previa del consultor con proyectos de vivienda social, bajo un escenario ideal en que se dé celeridad a la reconstrucción. Cabe mencionar que, dada las particularidades de los diferentes desastres y casos de reconstrucción que enfrentaron los actores entrevistados, no fue posible identificar a través de los datos de las entrevistas un plazo promedio de duración de los procesos.



- Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red.
- e. **Propósito:** es el objetivo que tendrá una línea de acción (conjunto de actividades) al interior de una determinada etapa del PAS-Reconstrucción. Por lo tanto, todas las actividades pertenecientes a una misma línea de acción, dentro de una etapa determinada, responden a un propósito específico común.
- f. **Actividades:** hace referencia a las distintas instancias (talleres, encuentros, ferias, visitas a terreno, entre otros eventos) que deben implementarse a lo largo del PAS-Reconstrucción y que responden a una línea de acción específica. Cada actividad cuenta con un objetivo propio, pero que está alineado con el propósito general de la línea de acción a la que pertenece. Además, con el fin de respetar el principio metodológico que apunta al respeto por la memoria histórica y valoración por la diversidad cultural y la territorial, se incorpora al interior de algunas etapas y líneas de acción, espacios sin actividades mínimas definidas, con el fin de que sean decididas por parte de los equipos regionales de SERVIU, las Entidades Patrocinantes y las familias beneficiarias, según sus posibilidades, intereses, necesidades y características¹⁷.

¹⁷ La metodología específica para desarrollar cada actividad debe ser propuesta por el ejecutor del PAS-Reconstrucción, sin embargo para determinadas actividades se ofrecen recomendaciones metodológicas disponibles de revisar en el Anexo 8.

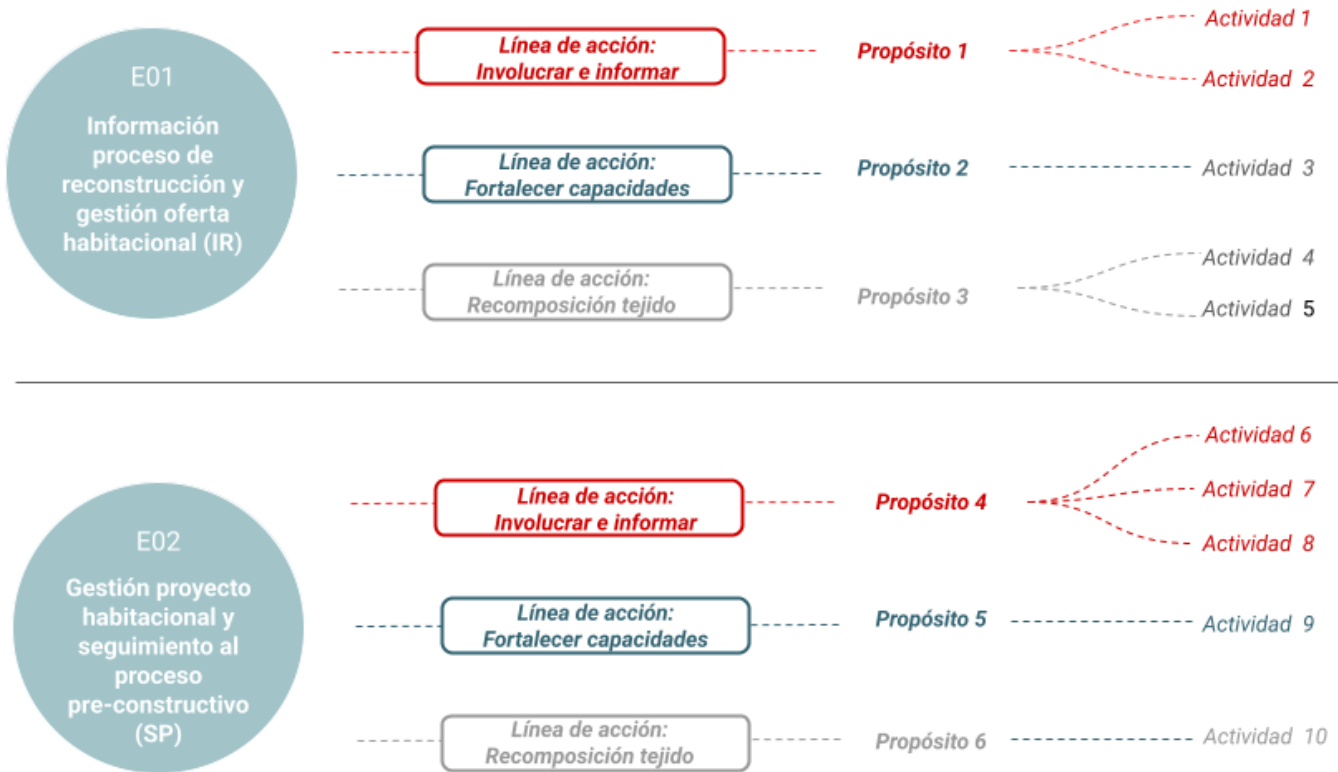


Figura 13. Ejemplo de componentes del PAS-Reconstrucción. Fuente: Equidad Urbana.

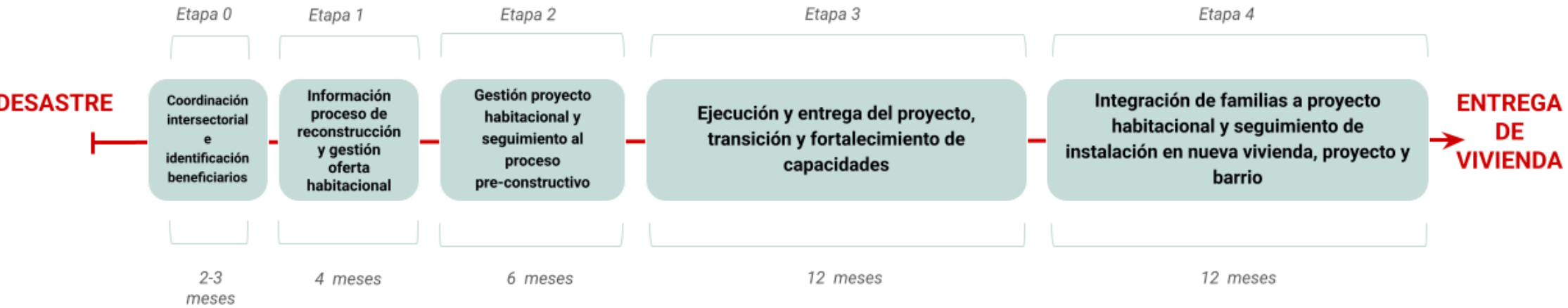


Figura 14. Línea de tiempo Etapas del proceso de acompañamiento social y el PAS-Reconstrucción. Fuente: Equidad Urbana.



6.5. PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL DESTINADO A FAMILIAS QUE SE ENCUENTREN EN PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN DE SUS VIVIENDAS (PAS-RECONSTRUCCIÓN)

6.5.1. Etapa 0: Coordinación intersectorial e identificación de universo de beneficiarios (CI)

Plazo: 2 a 3 meses (desde el momento en que el desastre siconatural ocurre y se extiende hasta el cierre del catastro de damnificados realizado por MINVU a través de la Ficha 2)

Responsable: MINVU, SEREMI MINVU, SERVIU.

Líneas de acción¹⁸

Propósito: Iniciar el apoyo a las familias afectadas por el desastre siconatural, asegurando la presencia activa de MINVU en el territorio y promoviendo la coordinación intersectorial con todos los actores e instituciones involucradas en el proceso de reconstrucción.

Actividades:

- Inserción de SERVIU en el territorio afectado a través de la instalación de una oficina de atención ciudadana, la cual cuente con la presencia de una dupla técnico-social que brinde apoyo a las familias afectadas.

¹⁸ La Etapa 0 no contiene líneas de acción específicas ya que su principal propósito es la instalación del Estado en el territorio y el inicio del vínculo con los damnificados (as), por lo que se implementa previo de la definición de los beneficiarios (as) y la solución habitacional.



- Establecer un sistema de acompañamiento psicosocial a personas damnificadas, cuyas acciones sean ejecutadas en terreno por funcionarios de diferentes entidades del Estado, en coordinación con el gobierno local.
- Aplicar evaluación técnica de daño a viviendas a través de instrumentos sectoriales propios, como la Ficha 2.
- Derivar a las personas damnificadas consideradas como casos críticos, que presenten problemas graves de salud mental, violencia, o vulneración de derechos, a redes especializadas, como servicios de salud, de protección infantil o apoyo legal.

6.5.2. Etapa 1: Información proceso de reconstrucción y gestión oferta habitacional (IR)

Plazo: 4 meses aproximadamente (desde la identificación de beneficiarios del subsidio de reconstrucción, hasta la selección de la solución habitacional y la EP).

Responsable: SERVIU.

Líneas de acción:

- 1. Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras.**

Propósito: Asegurar que familias afectadas por un desastre socionatural adquieran una solución habitacional específica y una Entidad Patrocinante a cargo de esta labor.



Actividades:

- Revisión de antecedentes de los hogares damnificados, para evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser beneficiario(a) de los programas del MINVU y sus diferentes modalidades.
- Reunión para dar a conocer a las familias beneficiarias las características constructivas y arquitectónicas de las distintas tipologías de viviendas ofrecidas, así como las Entidades Patrocinantes y/o proyectos CNT disponibles.
- Reunión en que las familias beneficiarias decidan sobre la tipología de vivienda y la Entidad Patrocinante correspondiente.

2. Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres.

Propósito: Informar a las familias beneficiarias respecto de los diferentes aspectos normativos y legales que conlleva la reconstrucción de su vivienda.

Actividades:

- Taller formativo respecto de los requisitos y obligaciones que exige cada tipo de solución habitacional ofrecida y otros temas legales que son incidentes para la reconstrucción de la vivienda (posesiones efectivas, subdivisiones, deslindes, entre otros).



3. Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red

Propósito: Identificar las necesidades comunitarias necesarias para la recomposición del tejido social, económico y cultural, y establecer contacto con organizaciones que contribuyan a este propósito.

Actividades:

- Diagnóstico general de las familias beneficiarias (perfil socio-demográfico: sexo, edad del beneficiario(a) y composición del hogar, situación laboral, entre otras) con base a la información levantada a través de las Fichas FIBE y Ficha 2, para ser entregado a la Entidad Patrocinante que trabajará con las familias beneficiarias.
- Feria informativa y/o actividad similar para dar a conocer a las familias beneficiarias las instituciones, programas y recursos de apoyo disponibles en el territorio, en áreas como acompañamiento psicosocial, educación, salud, trabajo, transporte, prevención de riesgos, seguridad, o las materias que se estimen convenientes.

6.5.3. Etapa 2: Gestión proyecto habitacional y seguimiento al proceso pre-constructivo (SP)

Plazo: 6 meses aproximadamente (desde el comienzo de trabajo de la Entidad Patrocinante elegida por el beneficiario, hasta la obtención del permiso de edificación).

Responsable: Entidad Patrocinante.



Líneas de acción:

1. Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras.

Propósito: Certificar la conformidad de las familias beneficiarias con la solución habitacional recibida, así como informarles sobre los actores que participarán de la reconstrucción y los procesos administrativos en curso, previo al inicio de las obras.

Actividades:

- Instancia para el trazado escala 1:1 de la futura vivienda (CSP) y la aprobación de su plano; o, en su defecto, una instancia participativa de aprobación del proyecto habitacional (CNT), donde se presente de manera legible la planimetría, y especificidades técnicas del proyecto (CNT). Asimismo, se deberá informar sobre los lugares de protección, zonas de seguridad, puntos de encuentro, red húmeda, red seca, señalética y vías de evacuación, entre otros aspectos de prevención.
- Reunión informativa respecto a las responsabilidades de la Entidad Patrocinante, SERVIU, Municipio y cualquier otro actor relevante durante el tiempo que dure la reconstrucción de las viviendas.
- Reunión informativa respecto de los avances del proceso de calificación definitiva de la vivienda y/o proyecto habitacional, permiso de edificación e inicio de las obras.



2. Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres

Propósito: No se considera necesario trabajar esta línea de acción durante la Etapa 2 (SP). No obstante, si SERVIU y/o la Entidad Patrocinante lo estiman conveniente, pueden incluir un propósito y realizar actividades.

Actividades:

- Dependerá si SERVIU y/o la Entidad Patrocinante definen realizar actividades.

3. Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red

Propósito: Presentar el PAS-Reconstrucción a las familias beneficiarias, entregándoles la oportunidad de sugerir modificaciones según sean sus necesidades e intereses (modificaciones en metodologías, otras actividades o temáticas a trabajar, periodicidad de reuniones, entre otros).

Actividades:

- Reunión de presentación de las actividades que componen el PAS-Reconstrucción, donde además se consulte a las familias beneficiarias sobre posibles ajustes en función de las necesidades de la comunidad (modificaciones en metodologías, otras actividades o temáticas a trabajar, periodicidad de reuniones, entre otros).

6.5.4. Etapa 3: Ejecución y entrega del proyecto, transición y fortalecimiento de capacidades (TF)



Plazo: 12 meses aproximadamente (desde el inicio de la construcción de la(s) vivienda(s) hasta su entrega).

Responsable: Entidad Patrocinante.

Líneas de acción:

1. Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras.

Propósito: Realizar actividades en terreno que mantengan a las familias beneficiarias al tanto de las obras de reconstrucción.

Actividades:

- Hito de celebración de la primera piedra e inicio de las obras de reconstrucción.
- Visitas o reuniones periódicas en la obra donde se dé a conocer la situación y avance de la construcción y se resuelvan las dudas de las familias beneficiarias.
- Revisión de las viviendas por parte de las familias beneficiarias, previa a su entrega para detectar posibles desperfectos.
- Elaboración de procedimiento de recepción de reclamos y su reparación, aprobado por las familias beneficiarias, Entidad Patrocinante y empresa constructora.

2. Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres.



Propósito: Formar y educar a las familias beneficiarias en aspectos legales, constructivos, y de reducción y gestión del riesgo, con el fin de fortalecer sus capacidades frente a futuros eventos y circunstancias de riesgo.

Actividades:

- Taller informativo sobre los deberes y derechos que asumirán las familias beneficiarias como propietarios, vecinos y copropietarios, cuando corresponda, así como aspectos legales que conlleva la propiedad de la vivienda.
- Taller informativo sobre el uso, cuidado y mantención de las viviendas además de las responsabilidades que deben asumir las familias beneficiarias para el adecuado cuidado y mantención de estos bienes, y las medidas de seguridad y prevención de riesgos que deben de ser aplicadas a lo largo del tiempo.
- Talleres con las familias afectadas por el desastre siconatural, donde se implemente la metodología del Plan Familia Preparada (8 pasos), y se elabora el Plan de Emergencia, en caso de nuevos condominios o pequeños condominios.

3. Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red.

Propósito: No se considera necesario trabajar esta línea de acción durante la Etapa 3 (TF). No obstante, si SERVIU y/o la Entidad Patrocinante lo estiman conveniente, pueden incluir un propósito y realizar actividades.

Actividades:



- Dependerá si SERVIU y/o la Entidad Patrocinante definen realizar actividades.

6.5.5. Etapa 4: Integración de familias a su proyecto habitacional y seguimiento a su instalación en la nueva vivienda, proyecto y barrio (IF)

Plazo: hasta 12 meses posterior a la entrega de las viviendas (entrega de llaves).

Responsable: Entidad Patrocinante.

Líneas de acción:

1. **Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras.**

Propósito: Realizar el término al proceso de reconstrucción a través de la entrega de la vivienda a cada familia beneficiaria.

Actividades:

- Ceremonia de entrega de llaves de la vivienda.
 - Seguimiento a las familias beneficiarias sobre las temáticas abordadas a lo largo del PAS-Reconstrucción, desde la evaluación del Plan a los 6 meses de entregada la vivienda y hasta los 12 meses posteriores a dicha entrega, e informe de cierre.
2. **Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres.**



Propósito: Asegurar que familias beneficiarias conozcan los organismos responsables de gestionar situaciones de emergencia y se coordinen con ellos antes distintos eventos.

Actividades:

- Reunión con organismos encargados de la gestión de emergencias y/o catástrofes, para coordinar acciones conjuntas en la reducción y gestión del riesgo de desastres futuros (CONAF, SENAPRED, Carabineros, Bomberos, Unidades de emergencia municipales, Centro asistencial cercano, entre otras a definir)

3. Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red.

Propósito: Asegurar que la comunidad disponga de oportunidades para la recomposición de su tejido social a través de instancias de encuentro ciudadano y la conexión con redes de apoyo.

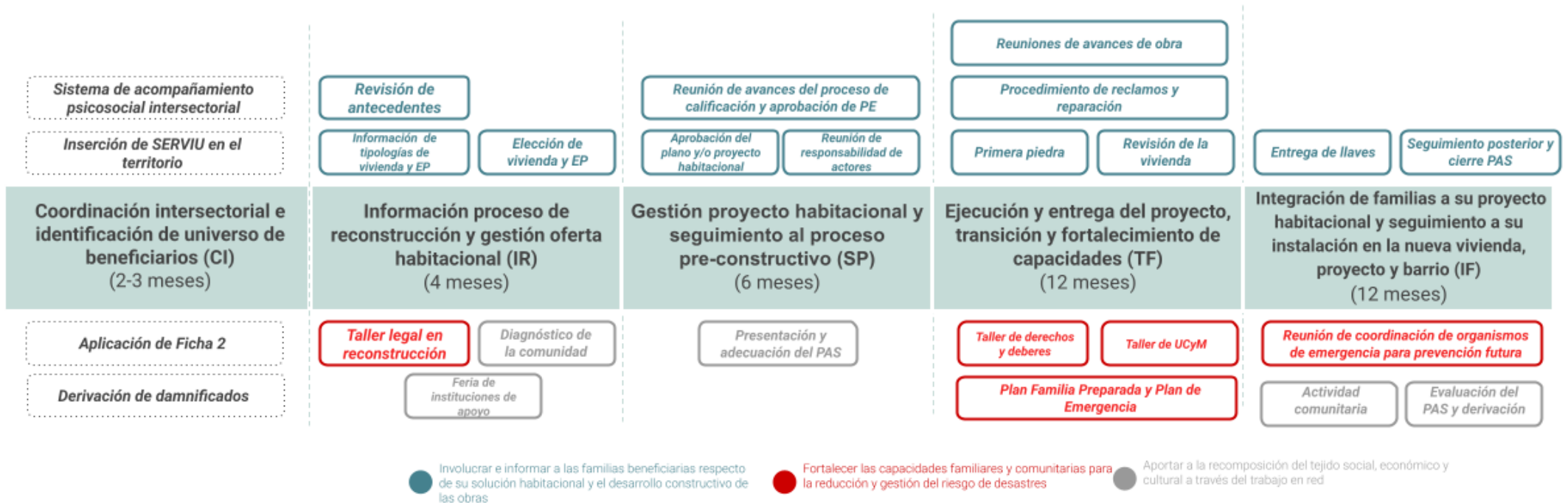
Actividades:

- Actividad comunitaria con temática a definir en conjunto a la comunidad con el fin de recomponer el tejido social, económico y cultural (evento de conmemoración, celebración de algún evento festivo y/o religioso, feria de emprendedores, entre otros).
- Evaluación final del PAS-Reconstrucción por parte de la familias beneficiarias, -6 meses después de la entrega de la vivienda- donde se consulte por necesidades de los hogares de ser vinculados con algún tipo de red específica.



6.6. SÍNTESIS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROCESO (PAS-RECONSTRUCCIÓN)

Figura 15. Esquema de actividades por etapa PAS-Reconstrucción. Fuente: Equidad Urbana.





6.7. MATRIZ PARA EL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL PAS-RECONSTRUCCIÓN

6.7.1. Actividades a realizar por SERVIU y/o SEREMI

ETAPA 0: COORDINACIÓN INTERSECTORIAL E IDENTIFICACIÓN DE UNIVERSO DE BENEFICIARIOS (CI)									
Línea de acción: N/A									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología ¹⁹	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Iniciar el apoyo a las familias afectadas por el desastre sicionatural, asegurando la presencia activa de	Inserción de SERVIU en el territorio afectado a través de la instalación de una oficina de atención ciudadana, la cual cuente con la presencia de una dupla técnico-social que brinde apoyo a las	Garantizar la existencia de un punto de referencia en el territorio afectado por un desastre sicionatural, que permita llevar seguimiento continuo y brindar apoyo							CNT/CSP/DP/

¹⁹ Las columnas quedan vacías debido a que se considera que cada SERVIU en conjunto a las Entidades Patrocinantes son los responsables de definir estos puntos. No obstante, en determinadas actividades se ofrecen recomendaciones metodológicas disponibles de revisar en el Anexo 8.



MINVU en el territorio y promoviendo la coordinación intersectorial con todos los actores e instituciones involucradas en el proceso de reconstrucción.	familias afectadas.	directo a las familias afectadas a través de la profesionales SERVIU.								PC/ACA/TM ²⁰	
	Establecer un sistema de acompañamiento psicosocial a personas damnificadas, cuyas acciones sean ejecutadas en terreno por funcionarios de diferentes entidades del Estado, en coordinación con el gobierno local.	Dar orientación e información sobre los procesos estatales de respuesta al desastre y derivación a redes, y ofrecer contención emocional y atención psicológica para los damnificados.									CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM
	Aplicar evaluación técnica de daño a viviendas a través de instrumentos sectoriales propios, como la Ficha 2.	Levantar información sobre los daños sufridos a las viviendas y equipamientos de las familias afectadas por el desastre sicionatural.									CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM

²⁰ CNT: Construcción en Nuevos Terrenos; CSP: Construcción en Sitio Propio; DP: Densificación Predial; PC: Pequeño Condominio; ACA: Auto Construcción Asistida; TM: Tarjeta de Materiales



	Derivar a las personas damnificadas consideradas como casos críticos, que presenten problemas graves de salud mental, violencia, o vulneración de derechos, a redes especializadas, como servicios de salud, de protección infantil o apoyo legal.	Garantizar que las personas afectadas por el desastre sacionatural reciban la atención psicosocial adecuada.								CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	----------------------

ETAPA 1: INFORMACIÓN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN OFERTA HABITACIONAL (IR)

Línea de acción: Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras

Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Asegurar que familias afectadas por un desastre	Revisión de antecedentes de los hogares damnificados, para evaluar el cumplimiento de los requisitos	Determinar la elegibilidad para acceder a los programas MINVU por parte de cada							CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM



socionatural adquieran una solución habitacional específica y una Entidad. Patrocinante a cargo de esta labor	establecidos para ser beneficiario(a) de los programas del MINVU y sus diferentes modalidades.	hogar damnificado, con el fin de definir la solución habitacional más adecuada para cada uno de estos.								
	Realización de al menos una reunión para dar a conocer a las familias beneficiarias las características constructivas y arquitectónicas de las distintas tipologías de viviendas ofrecidas, así como las Entidades Patrocinantes y/o proyectos CNT disponibles.	Informar a las familias beneficiarias sobre las diferentes opciones de vivienda disponibles, Entidades Patrocinantes, y/o proyectos CNT disponibles.								CNT/CSP/DP/ PC
	Realización de al menos una reunión en que las familias beneficiarias decidan sobre la tipología de vivienda y la Entidad Patrocinante correspondiente.	Garantizar que las familias beneficiarias seleccionen una tipología de vivienda adecuada a sus necesidades, así como la Entidad Patrocinante que estará a cargo de la construcción de su solución habitacional.								CNT/CSP/DP/ PC
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP									



Línea de acción: Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres

Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Informar a las familias beneficiarias respecto de los diferentes aspectos normativos y legales que conlleva la reconstrucción de su vivienda.	Realización de al menos un taller formativo respecto de los requisitos y obligaciones que exige cada tipo de solución habitacional ofrecida y otros temas legales que son incidentes para la reconstrucción de la vivienda (posesiones efectivas, subdivisiones, deslindes, entre otros).	Facilitar la comprensión por parte de las familias beneficiarias de los aspectos normativos que implica la reconstrucción de sus viviendas, además de buscar reducir la incertidumbre y ansiedad generada por procedimientos burocráticos complejos.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha IR4.						CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								



Línea de acción: Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red

Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Identificar las necesidades comunitarias necesarias para la recomposición del tejido social, económico y cultural, y establecer contacto con organizaciones que	Elaboración de un diagnóstico general de las familias beneficiarias (perfil sociodemográfico: sexo, edad del beneficiario(a) y composición del hogar, situación laboral, entre otras) con base a la información levantada a través de las Fichas FIBE y Ficha 2, para ser entregado a la Entidad Patrocinante que trabajará con las familias beneficiarias ²¹ .	Proveer a la Entidad Patrocinante a cargo del PAS un diagnóstico general de la familia o grupo de familias con las que trabajará, con el fin de adecuar el PAS a las características de estas.							CNT/CSP/DP/PC/

²¹ La utilización de la información recientemente levantada por la FIBE y Ficha 2 servirá para reducir la sobre intervención de las familias, permitiendo a la EP iniciar su trabajo contando desde ya con el perfil socio-demográfico del beneficiario(a) y su hogar, y no volver a aplicar una entrevista o encuesta de diagnóstico.



contribuyan a este propósito.	Realización de al menos una feria informativa y/o actividad similar para dar a conocer a las familias beneficiarias las instituciones, programas y recursos de apoyo disponibles en el territorio, en áreas como acompañamiento psicosocial, educación, salud, trabajo, transporte, prevención de riesgos, seguridad, o las materias que se estimen conveniente.	Promover el acceso a información clara, relevante y actualizada sobre las instituciones, programas y recursos disponibles para apoyar a familias beneficiarias en el proceso de reconstrucción de sus viviendas, facilitando su integración a los servicios ofrecidos y redes de atención local, y fortaleciendo su capacidad de recuperación.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha IR6.						CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								



6.7.2. Actividades a realizar por la Entidad Patrocinante

ETAPA 2: GESTIÓN PROYECTO HABITACIONAL Y SEGUIMIENTO AL PROCESO PRE-CONSTRUCTIVO (SP)									
Línea de acción: Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Certificar la conformidad de las familias beneficiarias con la solución habitacional recibida, así como informarles sobre los actores que participarán de la reconstrucción y los procesos	Realización, en el sitio de cada familia beneficiaria, de una instancia para el trazado escala 1:1 de la futura vivienda (CSP) y la aprobación de su plano; o, en su defecto, una instancia participativa de aprobación del proyecto habitacional (CNT), donde se presente de manera legible la planimetría, y especificidades técnicas del proyecto (CNT). Asimismo, se deberá informar sobre los lugares de protección, zonas de seguridad, puntos	Asegurar que las familias beneficiarias comprendan y aprueben la solución habitacional recibida, valorando las medidas de prevención y seguridad que la vivienda o conjunto ofrece frente a posibles desastres sicionaturales, emergencias y catástrofes.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha SP1.						CNT/CSP/DP/PC/



administrativos en curso, previo al inicio de las obras.	de encuentro, red húmeda, red seca, señalética y vías de evacuación, entre otros aspectos de prevención.								
	Realización de al menos una reunión informativa con las familias beneficiarias respecto a las responsabilidades de la Entidad Patrocinante, SERVIU, Municipio y cualquier otro actor relevante para el proceso de reconstrucción de las viviendas.	Informar a las familias beneficiarias respecto los diferentes actores que participan del proceso de reconstrucción de sus viviendas y las responsabilidades que cada uno de estos tendrá.							
	Realización de al menos una reunión informativa con las familias beneficiarias respecto de los avances del proceso de calificación definitiva de la vivienda y/o proyecto habitacional, permiso de edificación e inicio de las obras.	Informar a las familias beneficiarias sobre los avances en materia de calificación definitiva de la vivienda y/o proyecto habitacional, permiso de edificación y plazo de inicio de las obras.							CNT/CSP/DP/PC
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								



Línea de acción: Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
A DEFINIR POR SERVIU/ EP	A DEFINIR POR SERVIU/ EP								

Línea de acción: Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Presentar el PAS-Reconstrucción a las familias beneficiarias, entregándoles la oportunidad de	Realización de al menos una reunión de presentación de las actividades que componen el PAS-Reconstrucción, donde además se consulte a las familias beneficiarias sobre posibles	Informar a las familias beneficiarias el objetivo del PAS-Reconstrucción, las actividades, plazos y requisitos de participación exigidos, y	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en						CNT/CSP/DP/PC



sugerir modificaciones según sean sus necesidades e intereses.	ajustes en función de las necesidades de la comunidad (modificaciones en metodologías, otras actividades o temáticas a trabajar, periodicidad de reuniones, entre otros).	acordar la forma específica de ejecución y las prioridades durante el proceso de acompañamiento.	Anexo 8, ficha SP4.						
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								

ETAPA 3: EJECUCIÓN Y ENTREGA DEL PROYECTO, TRANSICIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES (TF)

Línea de acción: Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras

Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Realizar actividades en terreno que mantengan a las	Realización de hito de celebración de la primera piedra e inicios de las obras de reconstrucción.	Promover que familias beneficiarias tengan de una instancia que les permita							CNT/CSP/DP/PC/



familias beneficiarias al tanto de las obras de reconstrucción y contar con un procedimiento de reclamos y reparación para ser utilizado posterior a la entrega de las viviendas.		celebrar el inicio de las obras de reconstrucción.							
	Visitas o reuniones periódicas en la obra donde se dé a conocer la situación y avance de la construcción y se resuelvan las dudas de las familias beneficiarias.	Informar en terreno a las familias beneficiarias respecto del estado de las obras de reconstrucción, y resolver sus diferentes dudas.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha TF2						CNT/CSP/DP/PC
	Revisión de las viviendas por parte de las respectivas familias beneficiarias, previa a su entrega para detectar posibles desperfectos.	Identificar y dar aviso sobre los posibles desperfectos con las que pueden contar las futuras viviendas, para que así sean reparados previo a la entrega de esta.							CNT/CSP/DP/PC
Elaboración de procedimiento de recepción de reclamos y su reparación, aprobado por las familias beneficiarias, EP y constructora.	Asegurar que las familias beneficiarias y Entidad Patrocinante cuenten con un protocolo claro, y aprobado por ambas partes, respecto a cómo proceder en casos de reparación y presencia de desperfectos							CNT/CSP/DP/PC	



		en las viviendas.							
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								

Línea de acción: Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Formar y educar a las familias beneficiarias en aspectos legales, constructivos, y de reducción y gestión	Realización de al menos un taller informativo sobre los deberes y derechos que asumirán las familias beneficiarias como propietarios, vecinos y copropietarios, cuando corresponda, así como aspectos	Instruir a las familias beneficiarias acerca de los derechos y deberes que asumirán como propietarios, vecinos y copropietarios, así como	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en						CNT/CSP/DP/PC



del riesgo, con el fin de fortalecer sus capacidades frente a futuros eventos y circunstancias de riesgo.	legales que conlleva la propiedad de la vivienda.	de los aspectos legales que conlleva la propiedad de la vivienda.	Anexo 8, ficha TF5						
	Realización de al menos un taller informativo sobre el uso, cuidado y mantención de las viviendas, además de las responsabilidades que deben asumir las familias beneficiarias para el adecuado cuidado y mantención de estos bienes y las medidas de seguridad y prevención de riesgos que deben de ser aplicadas a lo largo del tiempo.	Brindar a las familias beneficiarias herramientas y conocimientos prácticos sobre el uso, cuidado y mantenimiento adecuado de sus viviendas, y la aplicación de medidas de seguridad y prevención de riesgos que promuevan la protección de su vivienda a lo largo del tiempo.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha TF6						CNT/CSP/DP/PC
	Realización de al menos dos talleres con las familias beneficiarias donde se implemente la metodología del Plan Familia Preparada (8 pasos), y se elabore el Plan de Emergencia, en caso de nuevos condominios o pequeños condominios.	Lograr que familias beneficiarias apliquen la metodología del Plan Familia Preparada y garantizar la existencia de un Plan de Emergencia, en el caso de condominios y pequeños condominios.	Para conocer recomendaciones metodológicas revisar documentos indicados en						CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM



			nota al pie ²²						
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								

Línea de acción: Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
A DEFINIR POR SERVIU/EP	A DEFINIR POR SERVIU/EP								

ETAPA 4: INTEGRACIÓN DE FAMILIAS A SU PROYECTO HABITACIONAL Y SEGUIMIENTO A SU INSTALACIÓN EN LA NUEVA VIVIENDA, PROYECTO Y BARRIO (IF)									
Línea de acción: Involucrar e informar a las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional y el desarrollo constructivo de las obras									

²² ONEMI Y MINVU. (2018). *Plan Familia Preparada. La seguridad parte por casa*. Unidad de Difusión ONEMI MINVU. (2019). *Lineamientos para la elaboración de planes de emergencia en programas habitacionales MINVU*. Ordenanza 533. Subsecretaría del Ministerio de Vivienda y Urbanismo



Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Realizar el término al proceso de reconstrucción a través de la entrega de la vivienda a cada familia beneficiaria.	Ceremonia de entrega de llaves de la vivienda.	Proveer de un hito de celebración del término de las obras de reconstrucción, en que las familias beneficiarias reciben las llaves de su vivienda.							CNT/CSP/DP/PC/
	<p>-Realización de un seguimiento a las familias beneficiarias sobre las temáticas abordadas a lo largo del PAS-Reconstrucción, desde la evaluación del Plan a los 6 meses de entregada la vivienda y hasta los 12 meses posteriores a dicha entrega.</p> <p>-Realización de un informe de cierre del PAS-Reconstrucción, una vez terminado el seguimiento, el cual debe ser entregado a</p>	Garantizar y monitorear que las familias beneficiarias mantengan conformidad con la solución habitacional recibida una vez finalizado el PAS-Reconstrucción, hayan implementado los contenidos trabajados y permanezcan en contacto con las redes del sector. Además, dejar registro y sistematización de las observaciones realizadas							CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM



	SERVIU	para su uso por parte de SERVIU.							
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								

Línea de acción: Fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la reducción y gestión del riesgo de desastres									
Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Asegurar que las familias beneficiarias conozcan los organismos responsables de gestionar situaciones de emergencia y se coordinen con ellos antes distintos	Realización de al menos una reunión con organismos encargados de la gestión de emergencias y/o catástrofes, para coordinar acciones conjuntas en la reducción y gestión del riesgo de desastres futuros (CONAF, SENAPRED, Carabineros, Bomberos, Unidades de emergencia municipales, Centro asistencial cercano, entre otras a	Asegurar que las familias beneficiarias conozcan los organismos responsables de gestionar situaciones de emergencia y se coordinen con ellos antes distintos eventos.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha IF3						CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM



eventos.	definir).								
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								

Línea de acción: Aportar a la recomposición del tejido social, económico y cultural a través del trabajo en red

Propósito	Actividades	Objetivo	Metodología	Recursos	Meta	Indicador	Plazo	Medios de Verificación	Solución Habitacional
Asegurar que la comunidad disponga de oportunidades para la recomposición de su tejido social a través de instancias de encuentro ciudadano y la conexión con redes	Realización de al menos una actividad comunitaria con temática a definir en conjunto con la comunidad orientada a recomponer el tejido social, económico y/o cultural (celebración de algún evento festivo y/o cultural, feria de servicios, feria de emprendedores, encuentro comunitario, entre	Aportar a la recomposición del tejido social, económico y/o cultural mediante el desarrollo de actividades familiares o comunitarias, que permitan generar sentido de pertenencia respecto a la nueva vivienda y/o dar apoyo a las familias beneficiarias en el	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha IF4.						CNT/CSP/DP/PC/ACA/TM



de apoyo.	otros).	proceso de reconstrucción.							
	Evaluación final del PAS-Reconstrucción por parte de la familias beneficiarias, donde se consulte por necesidades de los hogares de ser vinculados con algún tipo de red específica.	Procurar que familias beneficiarias puedan evaluar el PAS-Reconstrucción y solicitar derivación a otras redes en caso de que lo requieran.	Revisar recomendaciones metodológicas de esta actividad en Anexo 8, ficha IF5.						CNT/CSP/DP/PC/
	OTRAS ACTIVIDADES A DEFINIR POR SERVIU/EP								



07. RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL EN DESASTRES

Considerando los hallazgos de las entrevistas y los aprendizajes de los casos revisados junto a la literatura teórico-conceptual, a continuación se resumen algunas recomendaciones que serían claves para el desarrollo de los procesos de reconstrucción y, específicamente, del acompañamiento social posterior a desastres siconaturales. Se señalan desafíos propios de MINVU y SERVIU, Entidades Patrocinantes, como también de otras instituciones como Municipalidades y otros Ministerios.

7.1. DESAFÍOS MINVU Y SERVIU

- a. Lineamientos claros y flexibles:** se necesita diseñar un marco normativo específico para el PAS-Reconstrucción que combine estándares mínimos nacionales con la



capacidad de adaptarse a contextos locales, tipos de desastre y necesidades habitacionales. A su vez, en las entrevistas se menciona un problema más de fondo y que se vincula con la posibilidad de crear un programa o decreto específico para catástrofes o desastres, lo que no ha ocurrido, y hasta la fecha se sigue trabajando con la adaptación de programas habitacionales regulares en cada desastre, lo que, a su juicio, dificulta una respuesta rápida de parte de los servicios.

- b. Capacitación, especialización y supervisión fortalecida:** conformar equipos profesionales capacitados en reconstrucción que logren dar continuidad a lo largo de los procesos, que, a juicio de las personas entrevistadas, pueden tomar 3 a 5 años, según el impacto del desastre. Así también, se mencionó la necesidad de que se refuercen los recursos económicos de los SERVIUs locales cuando ocurre un desastre, para aumentar el personal disponible tanto para la revisión y supervisión de los proyectos técnicos, como del Plan de Acompañamiento Social, que requiere mejorar la capacidad de supervisión para asegurar su calidad. Además, se identificó la necesidad de que se conformen equipos especializados en soluciones habitacionales que requieren de un acompañamiento o supervisión más específica y continua, como la autoconstrucción asistida.
- c. Comunicación proactiva:** establecer canales de comunicación directos, claros y frecuentes con las familias beneficiarias, minimizando los "momentos de silencio" y asegurando que las familias estén informadas sobre los avances del proceso, especialmente en los momentos previos al ingreso de la Entidad Patrocinante. En ese sentido, se recomienda presencia activa de SERVIU en terreno, por ejemplo, a través de oficinas de atención en territorios afectados, donde los equipos técnicos y sociales tengan un rol más cercano y activo en el acompañamiento de las familias beneficiarias, explicando directamente las etapas del proceso y resolviendo dudas en tiempo real.
- d. Incentivos y capacitaciones para EPs en reconstrucción:** diseñar esquemas de incentivos que motiven a las Entidades Patrocinantes a participar en proyectos de



reconstrucción, asegurando su disposición y preparación en tiempos de "no desastre", así como mecanismos que potencien la estabilidad de los equipos profesionales de las EPs, y que estén capacitados para realizar trabajo comunitario y atención a familias en contextos de emergencia o que bien puedan externalizar dichas labores. Según los relatos de entrevistas, pareciera ser relevante que existan EPs que, ante un desastre, conozcan de antemano las características que deberían tener los equipos profesionales que trabajen en reconstrucción; que conozcan y manejen los distintos tipos de soluciones habitacionales a las que pueden acceder las personas en reconstrucción; y que sepan los desafíos y exigencias que tendrán las entidades ejecutoras de proyectos de reconstrucción. Esto podría permitir contar con un registro de EPs capacitadas para trabajar en reconstrucción que aseguren un cierto estándar. Al mismo tiempo, podría existir un acompañamiento desde SERVIU para diseñar PAS-Reconstrucción pertinentes a cada caso.

- e. **Procesos de participación en la reconstrucción del entorno urbano:** se recomienda que MINVU acompañe los procesos de reconstrucción de las viviendas con otros proyectos de reconstrucción del entorno urbano que potencien la participación ciudadana. Desde las distintas entrevistas se mencionó que estos procesos, como los que realiza el Programa Quiero Mi Barrio, tienen efectos positivos en el acompañamiento a las familias, a través de la presencia del Estado representado por los(as) profesionales que están en terreno. En ese sentido, se recomienda priorizar espacios de participación en estos procesos de reconstrucción del entorno.
- f. **Acompañamiento específico para los casos de autoconstrucción asistida (ACA):** desde los equipos técnicos entrevistados se levantó la necesidad de que exista un formato de PAS-Reconstrucción específico para ACA, dado que hoy existe un asistencia técnica para esta modalidad pero no se especifica el acompañamiento social.
- g. **Generar estrategias diversas de información sobre los procesos que desarrollará MINVU o SERVIU:** en las entrevistas se resaltó que los procesos de información



iniciales hacia familias beneficiarias se desarrollaron con las directivas de Juntas de Vecinos, sin embargo la información no llegaba a todas las personas. Al respecto, se recomienda generar estrategias diversas de información a las familias damnificadas, para comunicar los procedimientos o pasos a seguir para obtener la solución habitacional definitiva de reconstrucción. Es decir, se recomienda generar canales de comunicación que permitan informar a todas las familias (Ej: oficinas de atención territoriales, asambleas ampliadas, entre otras), sin responsabilizar a las directivas que aquello ocurra, puesto que no todas las familias pueden ser integrantes activas en las organizaciones sociales del territorio afectado.

7.2. DESAFÍOS PARA LAS ENTIDADES PATROCINANTES (EP)

- a. **Presencia territorial:** exigir a las EPs la apertura de oficinas locales o espacios de atención permanente en las comunidades afectadas para fortalecer la relación con las familias beneficiarias.
- b. **Comunicación transparente:** las EPs deben informar y clarificar sus roles y responsabilidades frente a las familias beneficiarias y fortalecer los canales de comunicación directa para evitar confusiones con las constructoras o municipios.
- c. **Flexibilidad operativa y sensible a las necesidades de las familias beneficiarias:** las EPs deben tener la capacidad profesional de adaptar las actividades o metodologías del PAS-Reconstrucción según las necesidades específicas de los territorios y familias afectadas. Así también deben prever las necesidades de ajustar el cronograma de actividades según la situación de la familia y abordarlo a tiempo con el mandante. Además, si se presentaran problemáticas específicas en el desarrollo del PAS-Reconstrucción, como necesidades de atención psicológica, situaciones de violencia intrafamiliar, problemas laborales, entre otras, la EP debería estar capacitada para identificar estos problemas y comunicarlo al mandante que pueda



derivar a la autoridad competente el caso. Esto supone, a su vez, que existan protocolos o mecanismos de derivación preestablecidos como parte de una articulación intersectorial e interinstitucional de atención en fase de respuesta y recuperación post desastre.

7.3. DESAFÍOS PARA MUNICIPALIDADES Y OTROS ACTORES

- a. **Precaución en el trabajo con organizaciones territoriales:** si bien las organizaciones territoriales son un aliado importante para transmitir información en casos de desastre y canalizar apoyo social, no se puede depender de la gestión de las Juntas de Vecinos completamente, porque éstas, a su vez, dependen de trabajo voluntario, muchas veces no calificado, que puede tener falencias en el flujo de información. En ese sentido, se recomienda hacer un seguimiento en terreno a ese trabajo.
- b. **Coordinación intersectorial e interinstitucional:** mejorar la coordinación intersectorial en todas las fases del ciclo del riesgo de desastre. Si bien este desafío excede al MINVU y exige una revisión de los mecanismos de coordinación y acción en los procesos de respuesta y recuperación post desastre del estado en su conjunto, MINVU debería impulsarlo exponiendo las brechas de coordinación y atención que afectan los procesos que lidera. Por ejemplo, respecto a la brecha de atención psicosocial en los procesos de respuesta y recuperación, el MINVU debería hacer presente cómo esta brecha afecta los procesos sociales que se deben desarrollar con las personas damnificadas para la obtención de la solución habitacional definitiva, lo que ha quedado en evidencia con los hallazgos de entrevistas aquí presentados.
- c. **Simplificación o flexibilización de procesos o trámites:** en diálogo con el desafío anterior, es necesario mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional para reducir la burocracia excesiva en los procesos administrativos requeridos para un



proyecto habitacional de reconstrucción, como por ejemplo, agilizar las coordinaciones con las Direcciones de Obras Municipales, entre otras. Por otro lado, también se mencionó la necesidad de agilizar la regularización de títulos de dominio, cuando sea posible, así como flexibilizar normativas o requisitos vinculados a la habilitación de beneficiarios(as) en relación a exigencias técnicas como dimensiones, pendientes o accesos a los terrenos, entre otros. Al respecto, una entrevistada señala que *"existen complicaciones técnicas específicas relacionadas con el entorno físico y legal de las viviendas, por ejemplo, hay terrenos de beneficiarios que son hábiles, pero tienen problemas de acceso o pendientes, y las normativas no permiten flexibilizar soluciones para esos casos"*.

- d. Afectación emocional de las personas damnificadas:** se debe coordinar de manera intersectorial con los servicios del Estado que corresponda, el despliegue de atención en salud mental desde el primer momento de respuesta a un desastre, para así generar las condiciones que permitan a las familias encontrar contención y apoyo psicológico para tomar decisiones, así como enfrentar esta etapa y participar de los procesos posteriores.



08. CONCLUSIONES

El estudio realizado permitió identificar aprendizajes claves a partir de la revisión bibliográfica, el estudio de casos nacionales e internacionales, y los hallazgos derivados de entrevistas, lo que informó la propuesta de PAS-Reconstrucción que se entrega en este informe. Los antecedentes revisados evidenciaron la necesidad de que el PAS-Reconstrucción sea una propuesta con lineamientos claros, pero flexibles que pueda responder a las complejidades propias de la reconstrucción post desastre y las particularidades de los territorios afectados.

Uno de los puntos centrales destacados en la literatura y los casos revisados fue la importancia de la participación comunitaria e involucramiento de los afectados en la reconstrucción. En experiencias como el terremoto de Christchurch en Nueva Zelanda y el huracán Katrina en Estados Unidos, los enfoques "de arriba hacia abajo" generaron rechazo y desconfianza por no considerar suficientemente las voces de las comunidades afectadas. En contraste, en Indonesia, el enfoque "Gotong Royong" demostró cómo la inclusión activa de las comunidades facilitó una recuperación equitativa y cohesionada. En el contexto



chileno, casos como la relocalización de la Población Guañacagua III evidencian que involucrar a los afectados desde etapas tempranas fortalece el sentido de pertenencia y la legitimidad de las soluciones implementadas. Sin embargo, las entrevistas revelaron que, en la práctica, la participación promovida por el PAS es heterogénea y, en algunos casos, limitada a decisiones superficiales como la elección de materiales o colores, aunque se destaca la capacidad del PAS de producir involucramiento de los afectados, ante un proceso de reconstrucción donde prima la urgencia por responder al problema habitacional. Por ello, la propuesta de PAS-Reconstrucción consideró potenciar principalmente el involucramiento de las y los damnificados en su solución habitacional.

Otro elemento crítico identificado fue la dimensión psicosocial, la cual no está íntegramente abordada en el PAS regular adaptado a reconstrucción, a pesar de su relevancia para una recuperación integral. Según la literatura, el impacto emocional y psicológico de los desastres debe abordarse desde las primeras acciones de respuesta (Tierney & Oliver-Smith, 2012), como lo destacan los enfoques recomendados por el Marco de Sendai y el caso del huracán Katrina. En este sentido, los hallazgos de entrevistas revelaron la importancia de que el apoyo psicosocial de los(as) afectados(as) debería estar presente desde el inicio de la respuesta al desastre, como parte del despliegue de la acción del Estado, pues el abordaje integral de esta dimensión, especialmente del componente psicológico, excedería al PAS y el rol del MINVU.

Para abordar este vacío, proponemos dentro de las recomendaciones definidas para la Etapa 0 del PAS-Reconstrucción que, más allá de los roles de cada institución en la Fase de Respuesta y Recuperación post desastre, se podría crear un Plan de Acompañamiento Psicosocial Intersectorial. Este plan, permitiría que desde el primer momento de respuesta al desastre, se active un sistema de acompañamiento a damnificados, cuyo plan sea ejecutado en terreno por funcionarios de diferentes entidades del Estado, en coordinación con el gobierno local. Este plan debería estar definido, planificado y financiado como parte



de la organización de la respuesta del Estado a desastres. Así también, el plan debería ser complementario y dialogar con las acciones de respuesta implementadas bajo el marco normativo actual de Gestión del Riesgo de Desastres en Chile (Ley 21.364), pero enfocándose en desplegar presencia del estado en los territorios afectados para brindar orientación e información y entregar asistencia psicológica y contención emocional, debiendo estar a cargo del Ministerio de Salud y/o sus servicios, estas últimas acciones. Proponemos que este plan de acompañamiento psicosocial intersectorial debería contar, al menos, con la participación y coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, MINVU y SENAPRED. En su desarrollo, se podría convocar a actores de la academia u organizaciones no gubernamentales que pudieran colaborar con su ejecución. En la coordinación y ejecución del plan, sería importante la participación del MINVU, para dar continuidad a los procesos desde la fase de respuesta a la de reconstrucción, además de asegurar y contribuir al diálogo y vinculación de los procesos de acompañamiento social de los proyectos habitacionales de reconstrucción con este plan de acompañamiento psicosocial intersectorial.

La revisión también destacó la importancia de una comunicación efectiva y transparente, que permita reducir la incertidumbre y fortalecer la confianza entre las comunidades afectadas y los actores institucionales. Casos como las inundaciones de Atacama y los incendios de Valparaíso demuestran que los vacíos informativos generan frustración y conflictos, mientras que una comunicación clara y oportuna facilita la participación y el entendimiento de las limitaciones del proceso. Las entrevistas confirman esta necesidad, señalando momentos de silencio y falta de claridad en el flujo de información como una de las principales críticas al proceso de acompañamiento post desastre.

Por otra parte, la coordinación intersectorial, interinstitucional y multinivel emerge como un factor esencial para superar los desafíos asociados al abordaje integral de la recuperación, más allá de la dimensión material de la reconstrucción. La experiencia internacional muestra



que enfoques integrados, como los adoptados en Indonesia, maximizan los recursos y evitan duplicidades. En el caso Chile, siguiendo los hallazgos de entrevistas y documentos revisados, parece haber vacíos en esta coordinación, lo que afecta los procesos sociales post desastre.

Además, los antecedentes revisados subrayan la necesidad de fortalecer las capacidades locales y promover el aprendizaje continuo, integrando actividades preventivas y formativas que respondan a las realidades del territorio. Por ello, la propuesta de PAS-Reconstrucción incluye talleres sobre cuidado y mantención de viviendas, así como el Plan Familia Preparada, que pueden fomentar una recuperación más sostenible.

En conclusión, los hallazgos de este estudio, enfatizan la necesidad de que el PAS-Reconstrucción sea una herramienta que promueva el bienestar social de las personas damnificadas, a lo largo del proceso de solución habitacional definitiva post desastre. Este enfoque, contribuirá a una recuperación más integral, que fortalezca las capacidades de las personas y territorios para enfrentar futuros desastres.

Ahora bien, se han identificado en este informe, problemas de fondo destacados a través de las entrevistas, que subrayan la necesidad de revisar cómo el Estado organiza y despliega sus acciones de respuesta y recuperación post desastre. En particular, pareciera ser urgente mejorar las coordinaciones intersectoriales e interinstitucionales para abordar desafíos tan complejos, como la recuperación psicosocial de las y los damnificados. Por otro lado, para lograr cumplir con el objetivo del PAS-Reconstrucción propuesto en este estudio, se hace necesaria una evaluación del financiamiento destinado a estos planes, así como de las necesidades presupuestarias y de recursos humanos en los SERVIU. Los procesos de reconstrucción, que se pueden extender por más de cinco años, generan un incremento significativo en la carga laboral para los SERVIU, en un contexto donde los proyectos habitacionales de reconstrucción deberían ser priorizados para garantizar la celeridad en la



satisfacción de la necesidad habitacional de las personas damnificadas y asegurar una fiscalización rigurosa de la calidad técnica y social de las soluciones habitacionales implementadas.

En definitiva, el PAS-Reconstrucción llega a las personas damnificadas luego de una larga cadena de procesos que no dependen directamente del MINVU, pero que deberían estar coordinados entre sí, más allá del rol específico de cada institución del estado. Así, el PAS-Reconstrucción es una herramienta que podría colaborar de forma efectiva con la recuperación social post desastre, siempre y cuando, se revisen ciertos aspectos estructurales e institucionales que afectan la experiencia de las personas damnificadas, desde el inicio de la respuesta al desastre hasta la reconstrucción de sus viviendas.



09. BIBLIOGRAFÍA

Alcántara-Ayala, I.; Gomez, C.; Chmutina, K.; van Niekerk, D.; Raju, E.; Marchezini, V.; Cadag, J.; Gaillard, JC. (2023) *Disaster Risk*. Routledge

Aloudat, T.; Christensen, L. (2011) *Psycho-social recovery*. En: Wisner, B.; Gaillard, JC.; Kelman, I. (ed.) *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. Capítulo 47, pp. 532-542

Banco Mundial (2012) *Rekompak: Rebuilding Indonesia's Communities After Disasters*. World Bank Indonesia Stock Exchange Building

Bevaola, K.; Quamrul, A. (2012) *Local wisdom-based disaster recovery model in Indonesia*. *Disaster Prevention and Management*, Vol. 21 Iss: 3 pp. 351 - 369

Bevc, C.; Nicholls, K.; Picou, J.S. (2010). *Community recovery from Hurricane Katrina storm experiences, Property Damage, and the Human Condition*. Capítulo 7. En: Brunsmá, D.; Overfelt, D.; Picou, J.S. (editores) *The Sociology of Katrina, perspectives on a modern catastrophe*. Rowman & Littlefield Publishers, INC. Second Edition. UK.

Blaikie, P; Cannon, T.; Davis, I.; Wisner, B. (1994) *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Primera edición. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED.

Bradshaw, S., & Fordham, M. (2015). *Double disaster: Disaster through a gender lens*. En: Collins, A.; Manyena, B.; Jayawickrama, J.; Jones, S. (editors) *Hazards, Risks, and Disasters in Society*, (pp. 233-251). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-396451-9.00001-9>.

Campos, K.; Gil, M. (forthcoming) *State Legibility and Disaster Management in Chile: Innovations, Challenges and Lessons for Reconstruction*. Por publicar.

Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2021) *Informe análisis levantamiento de información sobre procesos de recuperación post desastre*. Equipo de Estudios y Evaluaciones – Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. Septiembre 2021. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



Chamorro, S.; Herrera, H.; Mathivet, Ch.; Pulgar, C.; Valdivieso, E.; Vergara, P. (2011). Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada El terremoto-tsunami del 27 de febrero 2010 y los procesos de reconstrucción en Chile

CIGIDEN (2023) INFORME POST DESASTRE: Inundaciones 21-26 de Junio 2023, Cuencas del Río Mataquito y Río Maule (Región del Maule). Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres

Contreras, M.; Winckler, P. (2013). Pérdidas de vidas, viviendas, infraestructura y embarcaciones por el tsunami del 27 de Febrero de 2010 en la costa central de Chile. *Obras y Proyectos* 14, 6-19

Dass-Brailsfordm P; (2008). After the Storm: Recognition, Recovery, and Reconstruction. *Professional Psychology: Research and Practice*, Vol. 39, No. 1, 24 –30

Davis, I.; Alexander, D. (2015) *Recovery from Disasters*. Routledge

Dickinson, S. (2021). Alternative narrations and imaginations of disaster recovery: A case study of relocatees after the Christchurch, New Zealand, earthquakes. *Social & Cultural Geography*, 22(2), 273-293. <https://doi.org/10.1080/14649365.2019.1574883>

Dussaillant, F; Guzmán, E. (2014). Trust via disasters: the case of Chile's 2010 earthquake. *Disasters*. Oct;38(4):808-32. doi: 10.1111/disa.12077

Foschiatti, A. (2004) Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones Conceptuales. *Revista Geográfica Digital (UNNE)*,1(2)1-20.

Francis, T. R., Wilkinson, S., Mannakkara, S., & Chang-Richards, A. (2018). Post-disaster reconstruction in Christchurch: A "build back better" perspective. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 9(3), 239-248. <https://doi.org/10.1108/IJDRBE-01-2017-0009>

Fuzzel, E. (2015) The Long-Term Recovery of New Orleans' Population After Hurricane Katrina. *American Behavioral Scientist*, Vol. 59(10) 1231–1245

Gaillard, J.C.; Rom Cadag, J.; Rampengan, M. (2019) People's capacities in facing hazards and disasters: an overview. *Natural Hazards*, 95, pp.863-876



Gallegos, F.; Turén, V.; González, M. (2021) Reconstrucción Multidimensional: ¿Cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre? Serie Policy Papers CIGIDEN

Gil, M. y Cruz, F. (2024). Gestión del riesgo de incendios forestales en Chile: aprendizajes y temas emergentes. *Temas de la Agenda Pública*, 19(170), 1-20. Centro de Políticas Públicas UC.

González-Mathiesen, C., March, A.; Yunis-Richter, F. (2024). Integrando la gestión del riesgo de los incendios forestales y la planificación territorial: Una Reseña del contexto histórico de Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(2), 68- 82. <http://doi.org/10.55467/reder.v8i2.158>

Gotham, K. (2015). Limitations, Legacies, and Lessons: Post-Katrina Rebuilding in Retrospect and Prospect. *American Behavioral Scientist*, Vol. 59(10) 1314–1326

Green, T.; Olshansky, R. (2012) Rebuilding housing in New Orleans: the Road Home Program after the Hurricane Katrina disaster, *Housing Policy Debate*, 22:1, 75-99.

He, L., Dominey-Howes, D., Aitchison, J. C., Lau, A., & Conradson, D. (2021). How do post-disaster policies influence household-level recovery? A case study of the 2010-11 Canterbury earthquake sequence, New Zealand. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 60, 102274. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102274>

IPSOS Chile (2019) Informe final. Estudio de análisis y prácticas de la aplicación del subsidio modalidad banco de materiales de los beneficiarios y beneficiarias afectadas por las inundaciones y aluviones de la Región de Atacama ocurridos en el 2015. Licitación 587-8-LE19. Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Public Affairs IPSOS. Chile. Santiago: 6 diciembre de 2019. Documento inédito.

Jakobsson, E. (2018) Norm Acceptance in the International Community. A study of disaster risk reduction and climate-induced migration. Stockholm University

Lama, J.; Tironi, M. (2019). Distributing Obligations, Performing Publics: Responsible Citizens in Post-Disaster Engagement. *Qualitative Sociology*. 42:1–23

Lavell, A. (1993) Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. *Revista EURE*, Vol XXI, N°58, 73-84



Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Scripta Nova-Revista.

Recuperado:
<http://desastres.unanleon.edu.ni/pdf/2004/mayo/pdf/SPA/DOC15036/doc15036-contenido.pdf> SCIELO.

Lavell, A. (2003) La gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central. CEPREDENAC-PNUD.

Lavell, A.; Maskrey, A. (2014) The future of disaster risk management, Environmental Hazards, 13:4, 267-280

León, J.; Vicuña, M.; Gil, M.; González-Mathiesen, C. (2023) Después de la emergencia: claves para una reconstrucción sostenible en zonas afectadas por los incendios en la interfaz urbano-forestal. SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN. En: <https://www.cigiden.cl/despues-de-la-emergencia-claves-para-una-recuperacion-sostenible-en-zonas-afectadas-por-incendios-en-la-interfaz-urbano-forestal/>

Macías, J. (1992) Significado de la Vulnerabilidad social frente a los desastres. Revista Mexicana de Sociología, 54(4), 3-10

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021) Ley N°21.364, ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE DESASTRES, SUSTITUYE LA OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA POR EL SERVICIO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE DESASTRES, Y ADECUA NORMAS QUE INDICA. 27 de Julio de 2021. En: Ley Chile - Ley 21364 - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017) Decreto Exento N°1434, Aprueba Plan Nacional de Emergencia. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile.

MINVU (2018) Informe de Resultados de la Encuesta de Reconstrucción. MINVU - Equipo de Estudios y Evaluaciones.

MINVU (2018) Informe Final Fase 2, Barrio Cerro La Cruz, Comuna de Valparaíso, Región de Valparaíso. Programa de Recuperación de Barrios Quiero Mi Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo



MINVU (2019a) Presentación Levantamiento de experiencias regionales de Reconstrucción. MINVU-Comisión Asesora para la Reducción de Riesgos de Desastres y Reconstrucción - Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, 2019.

MINVU (2019b) Levantamiento Experiencias Reconstrucción 2019. MINVU

MINVU (s/f) Análisis de caso de estudio desplazamiento post desastre en Chile: Relocalización de Guañacagua III. Comisión Asesora para la Reducción del Riesgo de Desastres y Reconstrucción, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MINVU (s/f) Memoria Atacama. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MINVU (2022) Plan de Respuesta Operativa Regional (PRO-Regional) ante desastres. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional SEREMI-SERVIU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

MINVU (2023) Resolución Exenta N°447, Llama a proceso de selección en condiciones especiales para el otorgamiento de subsidios habitacionales del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, regulado por el D.S. N°49, (V. y U.), de 2011, en la alternativa de postulación individual y colectiva para las tipologías de pequeño condominio, densificación predial y construcción en sitio propio, incluyendo el procedimiento de autoconstrucción asistida en los casos que procede, para familias cuyas viviendas se vieron afectadas por el incendio ocurrido en Viña del Mar, en la Región de Valparaíso. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno den Chile.

MINVU (2016) Resolución Exenta N°0334, Llamado especial para el otorgamiento de subsidio habitacionales para la construcción en sitio propio regulados por el D.S.N°49 de 2011, cuyo texto fue reemplazso por el artículo primero del D.S. N°105 de 2014, y el D.S. N°01 de 2011, todos de Vivienda y Urbanismo, para los damnificados por el sismo y posterior tsunami del día 16 de septiembre de 2015, que afectó a la Región de Coquimbo, y fija monto de recursos que se destinará al financiamiento de subsidio directo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno den Chile.

MINVU (2015) Resolución Exenta N°7115, Regula la ejecución de subsidios del Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda regulado por el D.S. N°49 (V. y U.), de 2011, cuyo texto fue reemplazado por el artículo Primero del D.S. N.º 105 (V. y U.), de 2014, mediante el procedimiento de autoconstrucción asistida, para las tipologías de Construcción



en sitio propio y densificación predial. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno den Chile.

Ministerio de Hacienda. (2024). Ley N°21.722, Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente al año 2025. Gobierno de Chile. En: <http://bibliotecadigital.dipres.cl/handle/11626/22361>

Narváez, L.; Lavell, A.; Pérez Ortega, G. (2009) La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la comunidad andina – PREDECAN

OECD (2003) Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE. Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. Spanish translation. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Paidakaki, A (2012) Addressing Homelessness through Disaster Discourses: The Role of Social Capital and Innovation in Building Urban Resilience and Addressing Homelessness. *European journal of homelessness*, 6(2), p.137-148.

Romero, G.; Maskrey, A. (1993) Como entender los desastres naturales. En: Maskrey, A. (compilador) Los desastres no son naturales. La Red, Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres en América Latina.

Sehnbruch, K.; Agloni; N., Imilan, W.; Sanhueza, C. (2016). Social policy responses of the Chilean state to the earthquake and tsunami of 2010. *Latin American Perspectives*, 44(4), 24–40.

SITEC (2023) Informe Ejecutivo: Reflexiones situadas sobre el componente social en programas habitacionales. Convenio de colaboración y transferencia de recursos entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Núcleo I+D Sistemas Territoriales Complejos (SITEC), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (FACSO). Universidad de Chile

Steinberg, F. (2007) Housing reconstruction and rehabilitation in Aceh and Nias, Indonesia, *Rebuilding Lives*. *Habitat International* 31, 150-166.



Tierney, K. (2019) *Disasters: a sociological approach*. Polity Press

Tierney, K.; Oliver-Smith, A. (2012) Social Dimensions of Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. August 2012, Vol. 30, No. 2, pp. 123–146.

Tironi, M.; Manriquez, T. (2019) Lateral knowledge: shifting expertise for disaster management in Chile. *Disasters*, 2019, 43(2): 372–389

Uitto, J. (1998) The geography of disaster vulnerability in megacities, A theoretical framework. *Applied Geography*, 18(1), 7-16

UN (2015) Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. UNISDR.

UNDRR (2020) *Words into action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction

UNISDR (2009) *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Naciones Unidas

UNISDR (2017) *Build Back Better, in recovery, rehabilitation and reconstruction*. Consultative version. United Nations Office for Disaster Risk Reduction

Vargas, G.; Pérez-Tello, S.; Aldunce, P. (ed.) (2018) *Aluviones y resiliencia en Atacama: construyendo saberes sobre riesgos y desastres*. SOCIAL-EDICIONES

Wang, F.; Tang, Q.; Wang, L. (2014). Post-Katrina Population Loss and Uneven Recovery in New Orleans, 2000–2010, *Geographical Review*, 104:3, 310-327.

Wisner, B.; Blaikie, P.; Cannon, T.; Davis, D. (2003) *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, Second Edition.

Wisner, B.; Gaillard, J.C.; Kelman, I. (2011) Framing Disaster, Theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk. En: Wisner, B.; Gaillard, J.C.; Kelman, I. (ed.) *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. Routledge

Wisner, B.; Luce, H. (1993) Disaster Vulnerability: Scale, Power and Daily Life. *GeoJournal* 30, 127-140



10. ANEXOS

10.1. ANEXO 1: SISTEMATIZACIÓN DE CASOS NACIONALES E INTERNACIONALES

10.1.1. Presentación de los casos nacionales revisados

Nombre evento	Amenaza activada	Ciudad	Ideas claves solución habitacional	Referencias revisadas
Incendios Forestales Valparaíso, (2014 y 2017), Santa Olga (2017) y Viña del Mar (2022)	Incendios forestales	Valparaíso; Viña del Mar; Santa Olga	<ul style="list-style-type: none">- Se aplicaron subsidios para construcción en sitio propio, nuevos terrenos y reparaciones.- De la experiencia del Programa QMB en Cerro La Cruz (2014) fue valorado por la comunidad el trabajo con el programa de autoconstrucción asistida.- Según los antecedentes, a excepción del trabajo con el programa QMB, no hubo acompañamiento social organizado y formalizado en estos procesos.- Problemas con diferentes formas de tenencia para acceder a la solución definitiva, fue crítica la situación de los campamentos.	González-Mathiesen et al. (2024); Gallegos et al. (2021); León et al. (2023); Gil & Cruz (2024); MINVU (2018)



<p>27F (2010)</p>	<p>Terremoto Tsunami</p>	<p>Regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se aplicaron subsidios para construcción en sitio propio, nuevos terrenos y reparación. - Dificultades sociales en los procesos de relocalización de la vivienda y con la lentitud de la obtención de solución definitiva. - Primó la oferta del mercado inmobiliario para la gestión de la solución habitacional, por sobre las prioridades y necesidades de los afectados (redes comunitarias, redes de cuidado, temas laborales). 	<p>Chamorro et al. (2011); Contreras & Winckler (2013); Lama & Tironi (2019); Sehnbruch et al. (2016); Dussailant & Guzmán (2014)</p>
<p>Aluviones de Atacama (2015)</p>	<p>Aluviones</p>	<p>Copiapó, Chañaral, Diego de Almagro, Tierra Amarilla, Alto del Carmen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se aplicaron programas regulares, entregando subsidios para construcción en sitio propio, vivienda nueva y reparación. - Dificultades sociales para relocalización de afectados en zonas definidas no habitables por riesgo de desastres. - Lentitud en la solución propició el regreso de personas a habitar en zonas de riesgo. - Se destaca la novedad del uso de la vivienda de emergencia progresiva: vivienda entregada con fondos del Ministerio del Interior, con supervisión SERVIU que se complementa con un subsidio especial MINVU para completar la construcción y acondicionamiento. 	<p>MINVU (s/f); IPSOS Chile (2019); Vargas et al. (2018)</p>

Figura 16. Tabla resumen de casos nacionales revisados. Fuente: Equidad Urbana.



Respecto a los casos nacionales analizados se revisaron tres grandes desastres: (i) los incendios forestales de diferentes años; (ii) el terremoto del 27 de Febrero de 2010 (27F) y; (iii) los aluviones de Atacama del año 2015. De cada uno de estos eventos se extraen diferentes conclusiones que se exponen a continuación junto a su descripción.

CASOS NACIONALES

RESUMEN

Respecto a los casos nacionales analizados se revisaron tres tipologías de grandes desastres que han afectado a nuestro país, los incendios forestales, terremoto y aluviones.



Viviendas afectadas
Los desastres en Chile han afectado grandes superficies del territorio nacional, dejando con ello una gran cantidad de viviendas afectadas, con daños menores, graves e irreparables.

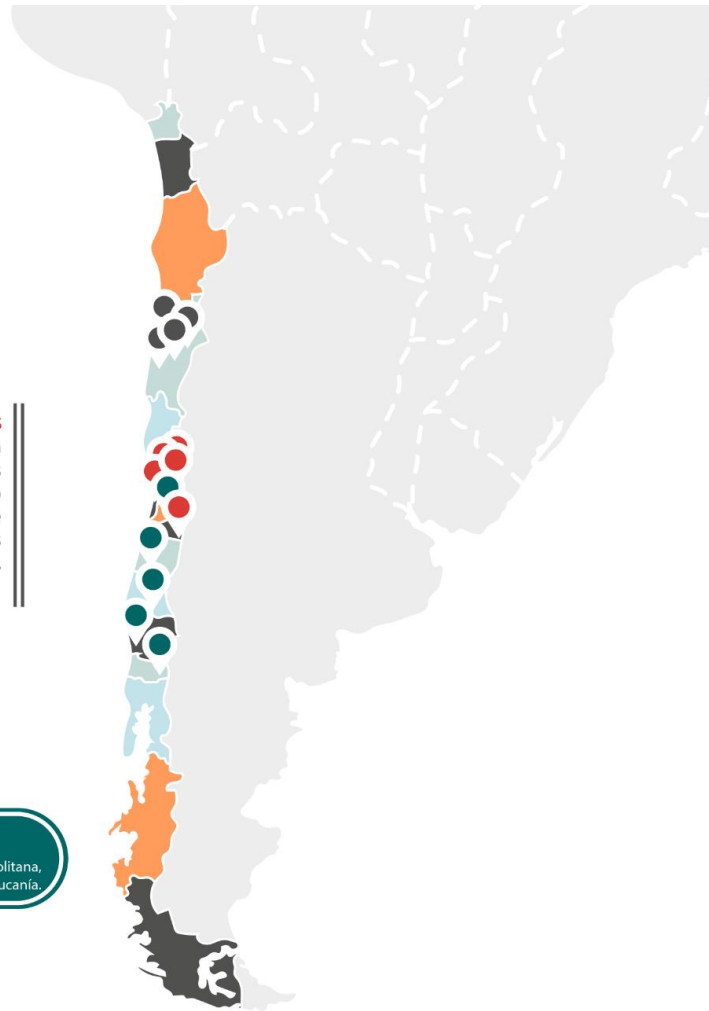


Figura 17. Resumen de casos nacionales revisados. Fuente: Equidad Urbana.



Figura 18. Infografía incendios forestales, Chile. Fuente: Equidad Urbana.

Incendios (Valparaíso, Santa Olga y Viña del Mar): Durante la última década en Chile, los incendios forestales se han posicionado como la amenaza de origen natural de mayor impacto en nuestro país. De acuerdo a datos de CONAF (2023), las hectáreas consumidas durante el decenio 2013-2022 superan en siete veces el promedio anual de las décadas anteriores. Esto debido a las más de 120 mil hectáreas anuales consumidas -en promedio-



en diferentes regiones del país, lo que ha afectado a más de 21 mil personas. Bajo este escenario, existen tres incendios que han sido particularmente dañinos para la población: Valparaíso (2014 y 2017); Santa Olga (2017); y Viña del Mar (2022). Respecto al primero de estos y que inauguró el período de catástrofes por incendios, “fueron arrasadas 1.042 hectáreas, 148 correspondientes al área urbana de Valparaíso” (MINVU, 2018). Además, 2.910 viviendas fueron destruidas por las llamas, de las cuales 2.765 sufrieron daños irreparables, lo que dejó un saldo de cerca de 3 mil familias afectadas y a más de 10 mil porteños sin hogar. Lamentablemente se perdieron 15 vidas, todas pertenecientes al Cerro Las Cañas. Por su parte, los eventos en Santa Olga, fueron parte de un mega incendio que afectó a casi toda la zona central del país, donde 278 mil hectáreas fueron arrasadas en la Región del Maule, 99 mil en Bío Bío y 88 mil en O’Higgins. Sólo en la localidad rural de Santa Olga se quemaron cerca 167 mil hectáreas, y se destruyeron cerca de 1.200 viviendas (MINVU, 2017). No obstante, sólo se registró una víctima fatal. Finalmente, los incendios en Viña del Mar, el año 2022, fueron eventos de menor envergadura en cuanto a su impacto, ya que hubo 371 viviendas afectadas, equivalentes a 1.040 personas damnificadas y sólo dos muertos.

En los tres casos mencionados se desarrollaron planes de reconstrucción independiente de los gobiernos de turno y se destinaron grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus iniciativas. Por ejemplo en Valparaíso la inversión fue de cerca de 100 millones de dólares. En general, las acciones tomadas en los tres casos fueron bastante similares. Por un lado, se desarrolló un plan de viviendas con múltiples opciones dada la diversidad de casos (propietarios, arrendatarios, ocupantes de terreno, entre otras situaciones) en base a los diferentes programas y líneas de subsidio que maneja MINVU. Por lo tanto, se implementaron procesos de autoconstrucción con apoyo en la compra de materiales y la supervisión del trabajo o se construyeron nuevos conjuntos habitacionales. En ese sentido, fueron soluciones tanto individuales como colectivas dependiendo del contexto local. Por ejemplo, en Santa Olga, dada la condición rural del sector, se desarrollaron muchas más



soluciones individuales de construcción en sitio propio. A su vez, en los tres casos existió un plan de reconstrucción urbano, el cual consideró el desarrollo de nuevas vialidades, conexión formal a servicios de alcantarillado y electricidad, y la construcción de equipamientos colectivos, como escaleras y muros de contención para Valparaíso y Viña del Mar o plazas y escuelas para Santa Olga. Asimismo, en los tres casos existió un modelo de gobernanza para los planes basados en la coordinación entre el gobierno central, autoridades y servicios locales, ONGs y comunidades afectadas. En Valparaíso, la Mesa de Reconstrucción fue evaluada como fundamental por los funcionarios de SERVIU para cumplir con los objetivos del proceso. En Santa Olga, se desarrollaron más de 18 mesas con la participación de dirigentes y autoridades para definir las obras a realizar y llevar el seguimiento de su ejecución. Por su parte, en Viña del Mar el rol de ONGs como TECHO y Desafío Levantemos Chile fueron fundamentales para poner en marcha medidas de mitigación de daños. Ahora bien, se concluye que el eje fundamental de estas medidas estuvo en la flexibilidad y en la participación de los afectados, pero no necesariamente en planes de acompañamiento en términos psicosociales, ni de prevención o gestión de riesgos hacia el futuro.



CHILE

TERREMOTO 27F

El sismo que sucedió a las 03:34:08 a.m. del sábado 27 de febrero de 2010 tuvo una magnitud de 8,8 MW. Este evento sísmico es considerado el segundo más potente en la historia de Chile y el octavo más fuerte registrado a nivel mundial. El sismo tuvo una duración máxima de 4 minutos en las zonas cercanas al epicentro, y más de 2 minutos en Santiago.





-  525 VICTIMAS FATALES
-  25 PERSONAS DESAPARECIDAS
-  700.000 VIVIENDAS AFECTADAS
-  2.000 KM AFECTADOS POR EL TSUNAMI

Figura 19. Infografía terremoto 27F, Chile. Fuente: Equidad Urbana.

Terremoto 27F: El 27 de febrero del año 2010 a las 3:34 de la mañana, Chile fue afectado por un mega terremoto que tuvo una magnitud sísmica de 8,8 grados en la escala de Richter. Cerca de 13 millones de habitantes (más del 75% de la población) experimentó parte de los efectos de este movimiento sísmico e incluso cerca de un 3% de la población cayó bajo la línea de la pobreza a partir de causas asociadas a este evento



(MINVU, 2014). Es tal el volumen de sus daños que cerca de 500 mil viviendas quedaron afectadas y cerca de 200 mil familias perdieron su hogar (MINVU, 2018). Asimismo, el terremoto del 27F provocó un tsunami que asoló 600 kms de costa, lo que produjo un tercio de las muertes ocurridas (181 de un total de 521) en ese día.

En este sentido, los eventos de 2010 llevaron al Estado a realizar uno de los primeros y más completos planes urbano-habitacionales de reconstrucción; esta iniciativa ha sido tomada como un referente para hacer frente a nuevos desastres. Por un lado, en cuanto a las viviendas destruidas, el Estado financió más de 400 nuevos conjuntos habitacionales distribuidos a lo largo de la Región Metropolitana, Valparaíso, O'Higgins, Maule y Bío Bío y entregó más de 240 mil subsidios en estos territorios. En este sentido, y como será luego replicado en los incendios, los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) se centraron en los centros urbanos y la zonas rurales por lo general fueron gestionados a través de soluciones basadas en la autoconstrucción. En cuanto a las acciones urbanas, se definieron más de 138 planes maestros a lo largo de las regiones mencionadas, de los cuales 27 fueron en específico para desarrollarse en las zonas costeras más afectadas. Los planes fueron generalmente diseñados por expertos externos a través de licitaciones, y en menor medida por los propios organismos públicos regionales. En general estos proyectos se enfocaron en generar medidas de mitigación frente a nuevos desastres, reconstrucción de obras dañadas, y nuevos equipamientos, tales como, áreas verdes, paseos costeros, mejoramiento de calles y espacios para el desarrollo local.

En términos de participación y acompañamiento, una evaluación realizada en el año 2014 por MINVU, concluye que sus alcances fueron más bien limitados, y propone el desarrollo de nuevas iniciativas. En general, se reconoce que no existieron medidas de apoyo psicosocial y que muchas de las soluciones fueron más bien homogéneas y no se adecuaron a las realidad material y simbólica de los afectados, lo que ha traído como consecuencia una serie de conflictos en términos vecinales y subjetivos.



CHILE

ALUVIONES ATACAMA

En marzo del año 2015, producto de las extremas precipitaciones en la región de Atacama, se produjeron eventos de remoción en masa y flujos aluviales en las localidades de Chañaral, Diego de Almagro, Copiapó, Tierra Amarilla y localidades al interior de la comuna de Alto del Carmen. Las precipitaciones poco usuales de 4 días, provocaron la saturación del suelo, generando aluviones en el sector.







-  31 VICTIMAS FATALES
-  4 PERSONAS DESAPARECIDAS
-  7.132 VIVIENDAS AFECTADAS
-  18 ALUVIONES

Figura 20. Infografía aluviones Atacama, Chile. Fuente: Equidad Urbana.

Aluviones Atacama: El 24 y 25 de marzo de 2015, las comunas de Diego de Almagro, Chañaral, Copiapó, Tierra Amarilla, Alto del Carmen y diversas localidades en la región de Atacama fueron devastadas por un evento hidrometeorológico que provocó aluviones, aludes e inundaciones. Este desastre dejó un saldo trágico de 31 personas fallecidas, 16 desaparecidas y 40.084 damnificados, además de 2.563 viviendas catalogadas como



irrecuperables, de las cuales 1.206 pertenecían a la comuna de Copiapó. Las lluvias intensas en la alta cordillera superaron la capacidad de retención del suelo y los cauces de ríos y quebradas, desbordándose y causando graves inundaciones en áreas cercanas. El Plan de Reconstrucción de Atacama se proyectó a mediano plazo -dada su envergadura- y consideraba la reparación de 2.071 viviendas destruidas, 6.251 con daño mayor y 11.460 con daño menor; además de restituir la infraestructura pública y privada afectada en la región.

El plan de reconstrucción fue bastante similar a los ya mencionados. No obstante, dado que buena parte de los efectos del aluvión fue producido por un falta de regulación normativa y la ubicación de los hogares en zona de riesgo, uno de sus ámbitos más relevantes de trabajo estuvo en la actualización de los planes reguladores y en la zonificación territorial y edificación condicionada; el Estado procuró no volver a construir en terrenos afectos a nuevos desastres, sin embargo, esto no se llevó del todo a cabo en función de la obstinación de las familias por dejar sus hogares. Lo anterior, fue un constante punto de conflicto entre las autoridades y los damnificados que, en cierto modo, mermó la participación social. Quienes se negaron a ser reasentados no recibieron beneficios estatales. Otro aspecto novedoso, dada las características de un aluvión, estuvo en la implementación de la vivienda de emergencia progresiva (VEP). La VEP fue una solución técnica supervisada por SERVIU financiada por el Ministerio del Interior, y coordinada por la Intendencia, quien gestionó la demolición y habilitación de terrenos, para construir una estructura base de 56 m² y una vivienda de emergencia de 24 m². Esta solución, implementada en el marco del decreto de catástrofe, buscaba eliminar la fase de transición habitacional y continuar con un subsidio especial del Minvu para su finalización.



10.1.2. Análisis de la revisión de casos nacionales

En cuanto a los incendios forestales se revisaron antecedentes de publicaciones variadas correspondientes a los incendios de Valparaíso en 2014 y 2017, Viña del Mar 2022, y de Santa Olga en 2017. De estos casos, las principales lecciones extraídas destacan la importancia de adaptar los planes de reconstrucción al contexto territorial específico, fomentar la participación comunitaria y fortalecer la cohesión social. Se subraya la necesidad de incorporar elementos multidimensionales, como la creación de empleo, acceso a salud y educación, y apoyar el restablecimiento psicosocial de las comunidades afectadas, considerando sus necesidades emocionales y físicas. Además, se identifica la importancia de la comunicación efectiva y la identificación de vulnerabilidades, y la promoción de mecanismos que permitan el involucramiento activo de la comunidad, como la autoconstrucción asistida, que colabora con los conocimientos locales y necesidades particulares, incluidas las de grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidades.

En cuanto al terremoto del año 2010 denominado 27F, se rescatan variadas lecciones para los procesos de reconstrucción en general. En primer lugar, la reconstrucción requiere de un plan a largo plazo, multisectorial y descentralizado, que contemple financiamientos específicos y una institucionalidad a través de la cual éste se implemente de manera integrada. En la práctica, en el caso del 27F se identificó un abordaje sectorializado, ineficiente y poco integral de las problemáticas, con mayor centralidad de los privados en el diseño e implementación de las soluciones. Además, a partir de este caso, se identificó como necesario incorporar mecanismos y espacios reales de participación, que permita a las comunidades, a la sociedad civil y las autoridades locales ser protagonistas activos en los procesos de toma de decisiones, definición de prioridades, planificación de soluciones, uso de los recursos, protección del patrimonio, ejecución de estrategias de reconstrucción y desarrollo de sus territorios.



Finalmente, los aluviones de Atacama del año 2015, en línea similar con los casos anteriores, evidenciaron la importancia de mejorar la coordinación interministerial, especialmente en el levantamiento de catastros y la homologación de instrumentos, para evitar confusión en las familias beneficiarias. También se hace patente en este caso la importancia de abordar tanto la reconstrucción física como la psicológica de las personas afectadas, en particular aquellos que enfrentaron relocalización. En esta línea, se buscó generar participación e involucramiento de las familias beneficiarias en los procesos, sin embargo, se generaron tensiones en las decisiones de reconstrucción debido al apego de los residentes a sus territorios. Lo que se destaca es que se prioriza la reducción de vulnerabilidades antes futuros desastres en las definiciones de localización de los proyectos de vivienda definitiva. Además, el tema de los plazos en los procesos de reconstrucción fue crítico, dado que la lentitud en ciertos procesos implicó que algunos afectados regresaran a habitar en zonas de riesgo. A raíz de este evento, se creó un manual de reconstrucción en 2021 para regular los procedimientos, y se mejoró la comunicación con las comunidades afectadas para generar confianza y mejorar la relación entre las autoridades y la ciudadanía.

En síntesis, los casos nacionales revisados entregan lecciones que apelan a la importancia de un abordaje multidimensional de la reconstrucción (Gallegos et al., 2021), lo que implica pensar estos procesos no sólo desde la dimensión material-física, vale decir, la casa, sino que también considerar lo que las personas hacen en los territorios, sus actividades laborales, sus prácticas culturales, sus relaciones sociales y por supuesto, recomponer o fortalecer la dimensión psicológica de las personas afectadas. Las lecciones revisadas nos hablan de la complejidad de estos procesos y de dimensiones que incluso exceden a lo que compete a autoridades como MINVU o SERVIU y, a lo que se puede abordar dentro de un PAS. Sin embargo, creemos que es posible relevar los siguientes elementos claves que puede ser útiles para pensar el proceso de acompañamiento social:



- **Planificación de reconstrucción integral y contextualizada:** los casos analizados demuestran que la reconstrucción debe ser adaptada al contexto territorial específico, considerando las particularidades geográficas, culturales, sociales y económicas de cada lugar afectado. Esto implica diseñar planes de reconstrucción a largo plazo que no solo aborden la infraestructura física, sino también las necesidades multidimensionales de las comunidades, como la creación de empleo, el acceso a equipamientos básicos de salud y educación, y el restablecimiento psicosocial.
- **Participación comunitaria activa y vinculante:** un aspecto recurrente es la necesidad de integrar a las comunidades afectadas en la toma de decisiones y planificación del proceso de reconstrucción. Esto se traduce en la creación de espacios y mecanismos efectivos de participación donde las comunidades locales, la sociedad civil y las autoridades locales puedan definir prioridades y planificar soluciones. La inclusión de actores comunitarios fomenta la apropiación y sostenibilidad de las soluciones implementadas, respetando los conocimientos locales y promoviendo la cohesión social.
- **Enfoque multisectorial y coordinado:** la reconstrucción exitosa requiere una coordinación interministerial y multisectorial que asegure la coherencia y eficacia en la respuesta ante desastres. Esto incluye la creación de instituciones o marcos regulatorios específicos que faciliten la implementación integrada de los planes de reconstrucción. La coordinación intersectorial es clave para evitar duplicidades, optimizar recursos y reducir la confusión entre las familias beneficiarias.
- **Fortalecimiento de la cohesión social y el tejido comunitario:** más allá de la infraestructura física, es fundamental fortalecer las relaciones sociales y comunitarias en los territorios afectados. Las estrategias de reconstrucción deben considerar la dimensión psicosocial, atendiendo las necesidades emocionales y físicas de las personas, especialmente de aquellos que han sufrido pérdidas significativas.



- **Comunicación transparente y gestión de confianza:** la comunicación efectiva entre las autoridades y las comunidades afectadas es esencial para construir confianza y legitimidad en el proceso de reconstrucción. Las lecciones muestran que la falta de información o la información contradictoria puede generar desconfianza y resistencia en la población afectada. Es crucial establecer canales de comunicación claros, constantes y transparentes, que permitan a las personas damnificadas entender los procedimientos, los plazos y las razones detrás de las decisiones de reconstrucción.
- **Priorización de la reducción de vulnerabilidades futuras:** los procesos de reconstrucción deben enfocarse no solo en restaurar lo que se ha perdido, sino también en reducir las vulnerabilidades ante futuros desastres. Esto incluye decisiones estratégicas sobre la localización de proyectos de vivienda y otras infraestructuras, asegurando que las nuevas construcciones sean más resistentes a desastres futuros. La planificación debe considerar riesgos preexistentes y futuros, promoviendo soluciones que protejan tanto la vida humana como el patrimonio natural y cultural.
- **Flexibilidad y aprendizaje continuo en el proceso de reconstrucción:** la implementación de planes de reconstrucción debe ser flexible, permitiendo ajustes y mejoras basadas en la evaluación continua de los procesos y en el aprendizaje a partir de experiencias previas. Esto implica establecer mecanismos para recoger retroalimentación de las comunidades afectadas y adaptar las estrategias de reconstrucción de acuerdo con las necesidades emergentes y las realidades cambiantes de cada territorio.



10.1.3. Presentación de los casos internacionales revisados

Nombre evento	Amenaza activada	País	Ideas claves solución habitacional	Referencias revisadas
Huracán Katrina (2015)	Huracán	Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Destaca el programa de asistencia financiera Road Home que entregó recursos para restaurar o vender las viviendas de los afectados. - La ventaja del programa fue la flexibilidad que permitía reparar la vivienda en el lugar o vender para retomar sus vidas en otro lugar. - Dificultades de aplicación del programa: personas que no podían demostrar título de propiedad o afectados que no tenían formas de tenencia regularizadas. - El programa no consideró desigualdades sociales preexistentes en términos económicos y raciales. - Decisiones de reconstrucción fueron centralizadas y con mínima participación. 	<p>Bevc et al. (2010);</p> <p>Dass-Brailsfordm (2008);</p> <p>Fuzzel (2015); Gotham (2015);</p> <p>Green & Olshansky (2012);</p> <p>Fahui et al. (2014).</p>

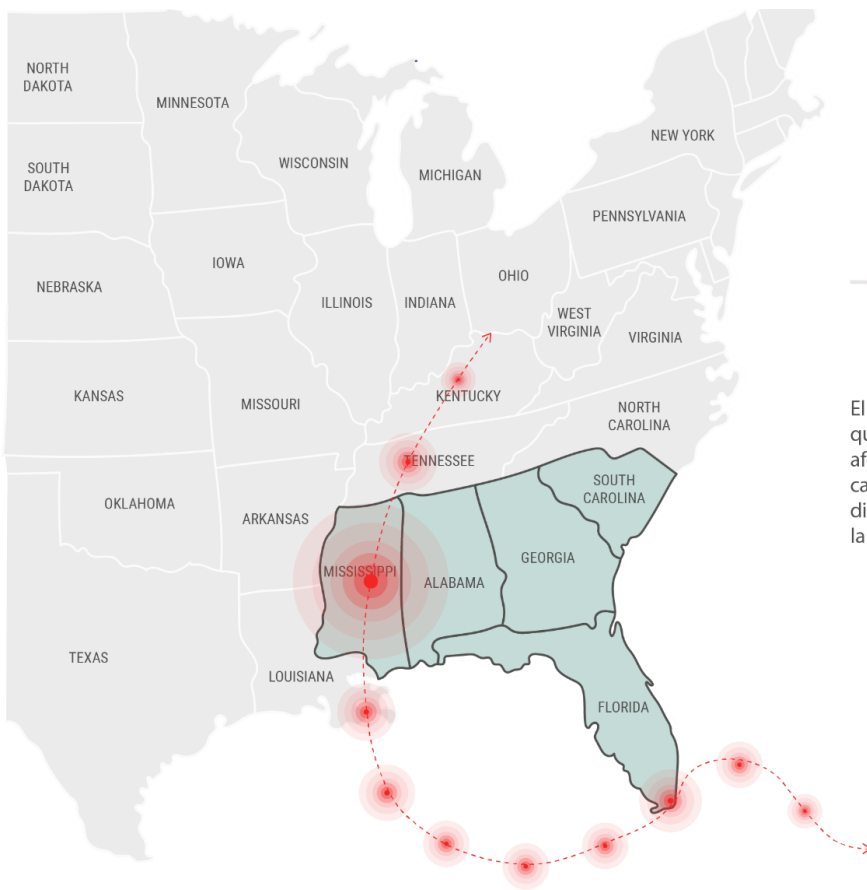


<p>Terremoto Christchurch (2010 y 2011)</p>	<p>Terremoto</p>	<p>Nueva Zelanda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de reconstrucción top-down: se crea una institucionalidad centralizada que no se vinculó con el gobierno local. - Definición de zonas de riesgo y de zonas inhabitables con criterios poco transparentes para la ciudadanía y no socializados de forma clara y oportuna. - Lo anterior implicó resistencias y conflictos para relocalización de afectados. 	<p>Dickinson (2021); Francis et al. (2018); He et al. (2021)</p>
<p>Terremoto Indonesia (2004 y 2006)</p>	<p>Terremoto</p>	<p>Indonesia, Aceh; Yogyakarta</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se destaca el trabajo con la comunidad y consideración de su participación activa y vinculante en las decisiones sobre la planificación y diseño de la vivienda e infraestructura. - Asesoría técnica de los proyectos por parte de agentes externos públicos, privados u ONGs pero el control y ejecución de las actividades quedaron en manos de la comunidad. - Se brindó asistencia psicológica a lo largo del proceso de reconstrucción. - Se destaca la pertinencia cultural y respeto por los conocimientos locales que se logró en la reconstrucción a través de procesos de participación vinculantes. 	<p>Bakala & Quamrul (2012); Banco Mundial (2012); Steinberg (2007).</p>

Figura 21. Tabla resumen de casos internacionales revisados. Fuente: Equidad Urbana.



En relación a los casos internacionales, se revisaron los antecedentes de los siguientes caso y países: (i) Huracán Katrina en el año 2005 en Estados Unidos; (ii) Terremoto de Christchurch en Nueva Zelanda en los años 2010-2011 y; (iii) Terremoto de Aceh y Yogyakarta en Indonesia en los años 2004 y 2006 respectivamente. En este sentido, se seleccionaron estos casos -en acuerdo con la contraparte- ya que han sido desastres ampliamente documentados y que más allá de las especificidades propias de cada uno de estos, presentan elementos que consideramos que deben ser abordados en procesos de reconstrucción y recuperación que efectivamente logren la rehabilitación física y social de la población y no profundicen problemáticas sociales preexistentes.



EEUU

HURACÁN KATRINA

El 29 de agosto de 2005 fue una de las tormentas más devastadoras que afectó a Estados Unidos. Fue un huracán de categoría 5 que afectó principalmente los estados de Luisiana, Misisipi y Alabama, causando estragos en Nueva Orleans debido a la rotura de los diques que protegían la ciudad. Como resultado, grandes partes de la ciudad quedaron sumergidas, lo que obligó a evacuar a miles de personas.





-  1.800 VICTIMAS FATALES
-  1 MILLON DE PERSONAS DESPLAZADAS
-  107.379 VIVIENDAS AFECTADAS
-  125 MIL MILLONES USD EN PERDIDAS ECONOMICAS

Figura 22. Infografía Huracán Katrina, EEUU. Fuente: Equidad Urbana.

Huracán Katrina: El Huracán Katrina fue una de las tormentas más devastadoras que afectó a Estados Unidos, golpeando la costa del Golfo el 29 de agosto de 2005. Fue un huracán de categoría 5 que afectó principalmente los estados de Luisiana, Misisipi y Alabama, causando estragos en Nueva Orleans debido a la rotura de los diques que protegían la ciudad. Como resultado, grandes partes de la ciudad quedaron sumergidas, lo que obligó a evacuar a miles



de personas. Aproximadamente 1.800 personas murieron y más de un millón fueron desplazadas. Las pérdidas económicas superaron los 125 mil millones de dólares, y la respuesta ante el desastre generó críticas por la lentitud de las autoridades. La reconstrucción tomó años y el impacto social y económico de Katrina aún persiste en las áreas más afectadas.

La reconstrucción tras el Huracán Katrina fue un proceso largo y complejo, marcado por esfuerzos a nivel federal, estatal y local. El gobierno federal destinó más de 120 mil millones de dólares para la reconstrucción, enfocándose en infraestructura, viviendas y servicios públicos. La Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) jugó un papel central en la coordinación de los esfuerzos de emergencia y la entrega de asistencia a los desplazados. Un aspecto clave fue la restauración del sistema de diques de Nueva Orleans para evitar futuras inundaciones, lo que incluyó el reforzamiento de los diques y sistemas de bombeo. Además, se implementaron programas de vivienda, como "The Road Home", para ayudar a los propietarios a reconstruir o repararse. La revitalización de la economía local fue otro enfoque importante, con inversiones en transporte, turismo y el puerto de Nueva Orleans. Sin embargo, el proceso de reconstrucción fue criticado por su lentitud y la desigualdad en la distribución de recursos, lo que afectó a las comunidades más vulnerables.

Tras el Huracán Katrina, se implementaron varios planes sociales destinados a asistir a las comunidades afectadas, especialmente en Nueva Orleans, donde las poblaciones más vulnerables sufrieron el impacto desproporcionado del desastre. Uno de los principales esfuerzos fue el Programa de Asistencia de Alquiler de Desastres (DHAP), que proporcionó subsidios temporales para vivienda a miles de familias desplazadas. También se crearon iniciativas de asistencia alimentaria y servicios de salud mental para atender el trauma sufrido por los damnificados, especialmente en las comunidades de bajos ingresos y minorías raciales o étnicas. La Ley de Cuidado de Salud para Niños Desplazados proporcionó



fondos para asegurar que los niños desplazados tuvieran acceso a atención médica. Organizaciones comunitarias y sin fines de lucro desempeñaron un papel vital en brindar apoyo psicológico, programas de capacitación laboral y servicios de educación, aunque muchos residentes enfrentaron barreras para acceder a estos recursos debido a la falta de coordinación entre los niveles de gobierno.



Figura 23. Infografía terremoto Christchurch, Nueva Zelanda. Fuente: Equidad Urbana.

Terremoto de Christchurch: El 22 de febrero de 2011, la ciudad de Christchurch, Nueva Zelanda, fue sacudida por un terremoto de magnitud 6.3. Aunque de menor intensidad que el terremoto de septiembre de 2010, este sismo fue mucho más destructivo debido a su cercanía a la ciudad y la poca profundidad del epicentro. El terremoto provocó la muerte de 185 personas y causó daños significativos a la infraestructura, incluidos edificios históricos



y comerciales. Más de 10.000 viviendas quedaron dañadas o destruidas, dejando a miles de personas desplazadas. Christchurch sufrió réplicas durante meses, y la ciudad aún se encuentra en proceso de reconstrucción, con un costo estimado de 40 mil millones de dólares.

El plan de reconstrucción de Christchurch, conocido como el "Rebuild Christchurch", fue un proyecto integral para restaurar la ciudad después del devastador terremoto de 2011. El gobierno de Nueva Zelanda estableció la Autoridad de Reconstrucción de Canterbury (CERA), que supervisó los esfuerzos de recuperación durante cinco años. La reconstrucción priorizó la seguridad sísmica de los edificios, lo que resultó en la demolición de numerosas estructuras dañadas y la implementación de nuevas normas de construcción para mitigar futuros riesgos. También se puso énfasis en el diseño urbano sostenible y la revitalización de espacios públicos, como la Plaza de la Catedral y el río Avon. La participación comunitaria fue clave en el proceso, permitiendo a los residentes influir en el rediseño de su ciudad. Aunque el costo total de la reconstrucción superó los 40 mil millones de dólares, el plan buscó no solo restaurar la ciudad, sino también mejorar su resiliencia ante desastres futuros.

En Christchurch, el plan social de recuperación incluyó una fuerte participación de las comunidades afectadas. El gobierno de Nueva Zelanda implementó programas de salud mental y bienestar que abordaron el trauma de los residentes, incluidos servicios de consejería gratuita. Además, se crearon fondos de asistencia financiera para las familias que habían perdido sus hogares o sus medios de vida. Uno de los aspectos clave del plan social fue el fomento de la participación comunitaria en el proceso de reconstrucción, lo que incluyó consultas públicas donde los ciudadanos pudieron opinar sobre el futuro diseño de su ciudad. Se implementaron programas para restaurar las escuelas y brindar apoyo educativo a los niños desplazados. También hubo un enfoque en la recuperación económica mediante la creación de oportunidades de empleo y programas de reintegración laboral para aquellos cuyas fuentes de ingresos fueron afectadas por el desastre.



 172.700 VICTIMAS FATALES

 1.7 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS

 OLAS DE HASTA 51 METROS

 7 MIL MILLONES USD EN AYUDA INTERNACIONAL

INDONESIA

TERREMOTO DE ACEH Y YOGYAKARTA

El 26 de diciembre de 2004, un terremoto submarino de magnitud 9.1 MW frente a la costa de Sumatra, Indonesia, desató un devastador tsunami en el océano Índico, afectando a más de una docena de países. Solo dos años después, el 27 de mayo de 2006, un terremoto de magnitud 6.3 MW sacudió Yogyakarta, en la isla de Java, Indonesia.

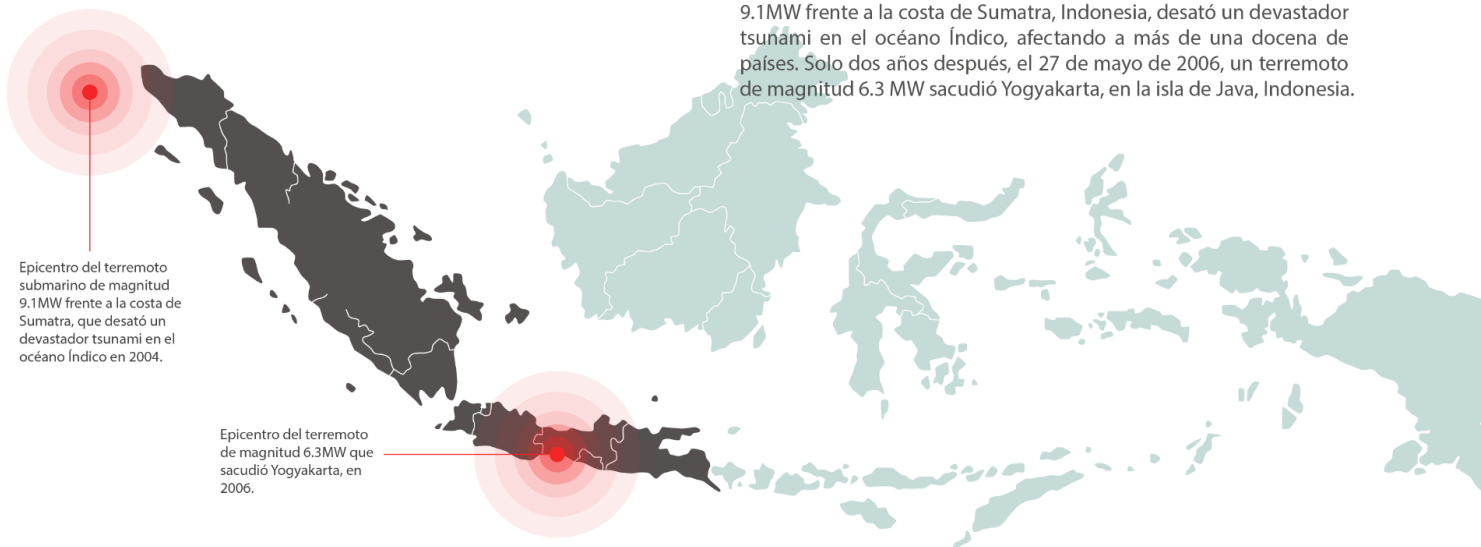


Figura 24. Infografía terremoto de Aceh y Yogyakarta, Indonesia. Fuente: Equidad Urbana.

Terremoto de Aceh y Yogyakarta: El 26 de diciembre de 2004, un terremoto submarino de magnitud 9.1 frente a la costa de Sumatra, Indonesia, desató un devastador tsunami en el océano Índico, afectando a más de una docena de países. En Aceh, Indonesia, el sismo y el tsunami cobraron la vida de más de 167.000 personas y dejaron millones de damnificados. Solo dos años después, el 27 de mayo de 2006, un terremoto de magnitud 6.3 sacudió



Yogyakarta, en la isla de Java, Indonesia. Este sismo causó la muerte de más de 5.700 personas y dejó más de 1.5 millones de personas desplazadas. Ambas tragedias dejaron profundas cicatrices en la región, requiriendo masivos esfuerzos de reconstrucción y ayuda humanitaria.

El proceso de reconstrucción en Aceh tras el tsunami de 2004 fue uno de los mayores esfuerzos internacionales de ayuda y reconstrucción, con más de 7 mil millones de dólares en asistencia global. El gobierno de Indonesia creó la Agencia de Reconstrucción y Rehabilitación de Aceh y Nias (BRR), que coordinó los esfuerzos de reconstrucción durante cuatro años. Los planes incluyeron la construcción de viviendas permanentes, la rehabilitación de infraestructuras esenciales, como carreteras y puentes, y la revitalización económica mediante el apoyo a la agricultura y la pesca, sectores vitales en la región. Se priorizó la participación de la comunidad local y la incorporación de medidas de reducción de riesgos de desastres, como la creación de barreras costeras naturales. En Yogyakarta, después del terremoto de 2006, se implementó un plan de reconstrucción financiado tanto por el gobierno de Indonesia como por organizaciones internacionales. Los esfuerzos se centraron en la reconstrucción de viviendas y la restauración de servicios básicos como agua y electricidad, con un fuerte énfasis en la autosuficiencia de las comunidades afectadas.

En Aceh, el terremoto y el tsunami provocaron una de las respuestas sociales más grandes del mundo, con la colaboración entre el gobierno de Indonesia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales. Los programas sociales se centraron en la rehabilitación comunitaria, proporcionando vivienda temporal y permanente a los desplazados, y programas de apoyo psicológico para las víctimas del trauma. Además, hubo iniciativas para la reunificación de familias separadas durante el desastre, especialmente niños huérfanos, a través de programas de bienestar infantil. También se impulsaron programas de empoderamiento económico, con énfasis en la capacitación en habilidades



laborales y apoyo a pequeñas empresas. En Yogyakarta, los esfuerzos se concentraron en la reconstrucción de la infraestructura social, incluida la creación de redes de apoyo comunitario, así como el acceso a atención médica y la restauración de las escuelas. Se desarrollaron planes de vivienda inclusiva para los damnificados y se fomentaron estrategias de recuperación económica, con una especial atención a la participación activa de las mujeres en los programas de reconstrucción.

10.1.4. Análisis de la revisión de casos internacionales

En esta línea, el caso del Huracán Katrina de 2005 ha sido objeto de variados estudios que, a partir de las fortalezas y debilidades del proceso de recuperación, ha visibilizado la importancia de adoptar un enfoque equitativo en la distribución de ayuda financiera y recursos, considerando las diferencias socioeconómicas y culturales para evitar la afectación desproporcionada de las poblaciones vulnerables. A pesar de lo destacado que ha sido el programa de asistencia "Road Home" y el despliegue de redes de apoyo comunitaria, la cuales jugaron un papel importante en la recuperación, el proceso de reconstrucción de Katrina mostró debilidades significativas, tales como el acceso limitado a fondos estatales debido a requisitos de propiedad y desigualdades en la distribución de fondos basados en precios de las viviendas en contexto previo al desastre. El caso de Katrina visibilizó también que es crucial que las intervenciones psicosociales sean culturalmente apropiadas y consideren las necesidades específicas de los(as) sobrevivientes, así como los problemas sociales preexistentes que pueden agravarse tras un desastre. Además, el caso enfatiza la importancia de fortalecer las redes de apoyo comunitario y de enmarcar la respuesta y recuperación dentro de un "ciclo del riesgo de desastres" que incluya estrategias de preparación y mitigación ante la ocurrencia de futuros desastres.

Por otra parte, las investigaciones y publicaciones sobre el caso del terremoto en Christchurch, Nueva Zelanda, dan cuenta de que los trabajos de reconstrucción se basaron



en un enfoque centralizado y de arriba hacia abajo (top-down) adoptado por el gobierno, lo que fue criticado por su falta de inclusividad y transparencia, generando desconfianza y descontento entre los(as) residentes. Por lo tanto, se destaca como aprendizaje la importancia de incorporar un enfoque "bottom up" (de abajo hacia arriba) en los procesos de recuperación, así como de una comunicación clara para fortalecer la confianza en el proceso. El terremoto de Christchurch demostró la importancia de involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones de manera significativa, a través de procesos de participación ciudadana vinculantes y no meramente consultivos, que logren adaptar las estrategias a las necesidades de las familias afectadas. Este caso también subraya la complejidad de los patrones de movilidad post desastre, donde se hace necesario profundizar el análisis sobre estos patrones y complejizar la tesis de que la mayoría de las decisiones habitacionales se toman en relación a las oportunidades económicas y de seguridad, decisiones que pueden ser afectadas también por otras variables. Se observa que, aunque los seguros facilitaron la reconstrucción de viviendas, la gestión centralizada y jerarquizada del proceso de recuperación generó tensiones y desconfianza entre los residentes, quienes sentían que sus voces no fueron adecuadamente consideradas. En relación a la comunicación, el caso de Christchurch destaca la necesidad de una comunicación efectiva y consistente entre el gobierno, las aseguradoras y las comunidades locales para mejorar la confianza y facilitar una recuperación inclusiva y resiliente.

Finalmente, el caso de estudio de Indonesia, tras los terremotos de 2004 y 2006, revela importantes lecciones sobre la recuperación y reconstrucción en contextos de alta vulnerabilidad. Una fortaleza clave fue la movilización del concepto cultural de "Gotong Royong," que promovió la solidaridad comunitaria y facilitó una participación activa de las comunidades en la toma de decisiones y la reconstrucción de viviendas. Este enfoque fue complementado con iniciativas como el "Rekompak," que no sólo fortalecieron la capacidad de respuesta y adaptación de las personas afectadas, sino que también promovieron la cohesión social y la apropiación del proceso de recuperación. La solidaridad comunitaria,



junto a un liderazgo gubernamental y el apoyo a grupos comunitarios autogestionados, facilitó una distribución justa y equitativa de los recursos disponibles, priorizando a los más vulnerables. Esta experiencia subraya la necesidad de adoptar normas de construcción más resilientes que respondan a las amenazas locales y garanticen la sostenibilidad a largo plazo de las infraestructuras reconstruidas. La colaboración multinivel entre gobiernos locales, regionales y nacionales, junto con la coordinación efectiva con organizaciones internacionales y donantes, fue crucial para superar los desafíos de coordinación y maximizar el impacto de la ayuda. Además, se brindó asistencia psicosocial para tratar el trauma y facilitar la reintegración a la vida cotidiana, como el retorno a la escuela y al trabajo. Sin embargo, se evidenciaron debilidades significativas, como la fragilidad de las infraestructuras y la falta de recursos adecuados para enfrentar futuros desastres, debido a la pobreza estructural de la región, así como problemas derivados de la burocracia y los retrasos en la implementación de políticas que obstaculizaron el progreso en algunas áreas.

La revisión de estos tres casos de estudio nos permite identificar cinco lecciones que, si bien surgen en contextos diversos, reflejan puntos en común a considerar en los procesos de reconstrucción en general, independientemente del tipo de amenaza que se activó (Ej: huracán, terremoto, etc.). A continuación, se destacan los aspectos relevantes que pueden ser de utilidad para el caso de Chile y para diferentes desastres, más allá de las diferencias culturales y de recursos que puedan existir:

- **Participación activa e inclusiva en la toma de decisiones:** uno de los elementos clave comunes a los tres casos es la necesidad de involucrar de manera activa y significativa a las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones durante la recuperación. Tanto en Yogyakarta como en Christchurch, la participación social fue un tema crítico, sin embargo, los enfoques y niveles de inclusión variaron. En Indonesia, el uso del concepto cultural de "Gotong Royong" permitió una participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones comunitarias,



mientras que, en Nueva Zelanda, la gobernanza centralizada limitó esta participación, generando desconfianza y rechazo. En el caso de Katrina, la falta de equidad y la centralización en la toma de decisiones también evidenciaron la importancia de considerar las perspectivas locales para garantizar una recuperación más justa y representativa.

- **Distribución equitativa de recursos y atención a las diferencias socioeconómicas y culturales:** los tres casos resaltan la importancia de asegurar una distribución equitativa de los recursos y las ayudas para evitar la exacerbación de desigualdades pre existentes. En el caso del huracán Katrina, la reconstrucción mostró desigualdades socioeconómicas y raciales en la distribución de fondos y recursos, subrayando la necesidad de diseñar programas de ayuda que consideren las particularidades de cada grupo afectado. Similarmente, en Indonesia, la priorización de los más vulnerables mediante un sistema de distribución equitativa ("Bagidil") reflejó un enfoque sensible a las diferencias socioeconómicas locales. En Christchurch, el manejo de los fondos de seguros y la asignación de recursos también mostraron que una distribución justa es crucial para el éxito del proceso de recuperación.
- **Fortalecimiento de infraestructuras y capacidades locales:** un tercer elemento transversal identificado es la necesidad de fortalecer las infraestructuras y capacidades locales para mejorar la resiliencia ante futuros desastres. En Yogyakarta, la debilidad de las infraestructuras subrayó la importancia de mejorar las construcciones y preparar mejor a las comunidades para resistir futuros eventos. En Christchurch, el modelo de recuperación evidenció tanto la fortaleza de contar con seguros públicos y privados como la necesidad de procedimientos más justos y transparentes para los reclamos. En el caso de Katrina, el apoyo financiero del programa "Road Home" permitió la reconstrucción de muchas viviendas, pero también reveló las carencias en la infraestructura y la falta de preparación para gestionar desastres a gran escala.



- **Integración de apoyo psicosocial y redes de apoyo comunitario:** los tres casos evidencian la relevancia de integrar el apoyo psicosocial en los procesos de recuperación post-desastre. Tanto en Indonesia como en Nueva Orleans, se implementaron programas para abordar el estrés postraumático y otros problemas emocionales, reconociendo la importancia de la salud mental para la recuperación a largo plazo. La experiencia de Christchurch muestra que la calidad de la comunicación y el apoyo entre vecinos y comunidades locales puede influir significativamente en la percepción de recuperación, sugiriendo que las redes de apoyo comunitario son esenciales.
- **Comunicación clara, transparente y construcción de confianza:** finalmente, una lección transversal en todos los casos es la importancia de una comunicación clara y transparente por parte de las autoridades y los organismos de recuperación. En Christchurch, la falta de claridad en las decisiones de zonificación generó ansiedad e incertidumbre entre los propietarios. En el caso de Katrina, la falta de transparencia y la centralización en la toma de decisiones limitaron la efectividad del proceso de recuperación. Asegurar que la información relevante llegue de manera oportuna y comprensible a todos los afectados es clave para fomentar la confianza en las instituciones y mejorar la cooperación entre actores gubernamentales, privados y comunitarios.

Estos cinco elementos identificados en los tres casos de estudio destacan la necesidad de adoptar enfoques de reconstrucción y recuperación que sean inclusivos, equitativos y sensibles a las diferencias culturales, reforzando la importancia de fortalecer tanto las infraestructuras como las capacidades locales. Además, integrar el apoyo psicosocial y asegurar una comunicación efectiva son estrategias esenciales para promover una recuperación sostenible.



10.2. ANEXO 2: NORMATIVA NACIONAL ACTUAL EN MATERIA DE RECONSTRUCCIÓN

La política habitacional del país, a partir de las diferentes catástrofes experimentadas desde el año 2010 en adelante, ha tomado consciencia de la necesidad de avanzar en la formación de comunidades que cuenten con planes de prevención frente a desastres. En esta misma línea, los marcos institucionales han buscado impulsar la capacidad de resiliencia de nuestras ciudades y centros poblados, con el objetivo de contar con territorios que sean capaces de sobreponerse a las adversidades que surgen al experimentar emergencias y desastres de todo tipo.

Esto se expresa con fuerza en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), a partir de la incorporación del principio de resiliencia y sus diferentes objetivos. A su vez, los distintos programas desarrollados al alero del Ministerio de Vivienda y Urbanismo también han buscado avanzar en estos aspectos. En especial, destaca el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49), el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (DS255), el Programa de Mejoramiento de Vivienda, Barrios y entorno (DS27) y el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales (DS18)²³. Todos estos cuerpos normativos intencionan que los conjuntos habitacionales a desarrollar o a mejorar lleven a cabo la formulación de planes de emergencia comunitaria, cuyo objetivo esté puesto en asegurar que sus habitantes se encuentren preparados para enfrentar diferentes emergencias. Por ello, se espera que los(as) vecinos(as) de un barrio, tengan una estrategia clara respecto a cómo afrontar la gestión de riesgo de desastres. En general, estos documentos destacan la necesidad de que los habitantes del conjunto participen de forma activa de estos procesos, por lo cual se exige

²³ Ver Figura 25 Síntesis Revisión Contexto Normativo Política Habitacional.



la realización de talleres informativos, de priorización de necesidades, de trabajo con organismos especializados en emergencias y de socialización de dicho plan.

No obstante, más allá de los lineamientos mencionados, los programas no detallan mayormente cómo llevar a cabo estas acciones, lo que podría poner en duda su efectividad, en especial al ser llevado a cabo por desarrolladores que no necesariamente son expertos en la gestión de desastres. Por ello, se concluye que es relevante buscar que estos marcos normativos avancen en bajadas más específicas respecto a cómo aplicar sus diferentes exigencias.

En este sentido, la Ordenanza N°533 de 2018 constituye un muy buen avance, ya que propone metodologías concretas respecto a cómo diseñar e implementar un plan de emergencia, a través, por ejemplo, de la metodología de 7 pasos. No obstante, el documento presenta lineamientos que son sólo recomendaciones y no es un cuerpo normativo que modifique los decretos o resoluciones a las cuales se deben acoger los desarrolladores. Por otra parte, la normativa revisada (incluida la Ordenanza N°533) sólo aborda los aspectos preventivos de la gestión de riesgo, pero ninguno de estos documentos genera especificaciones respecto a procesos de reconstrucción donde el espacio físico y social fue destruido, por lo que no abarca a cabalidad aspectos fundamentales de la Política Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres (2020), como son: planificar e invertir en reducción de riesgos de desastre (RRD) para la resiliencia; proporcionar una respuesta eficiente y eficaz; fomentar una recuperación sostenible, entre otras variables.

El hecho de que MINVU no tenga programas y/o planes comunitarios orientados hacia el momento de la reconstrucción del hábitat, implica la ausencia de dimensiones clave para su correcto desarrollo. Por ejemplo, ninguna normativa analizada considera dentro de sus lineamientos acompañamientos de recuperación psicosocial para personas afectadas por emergencias. Como hemos reiterado en este informe, este es un aspecto indispensable a la



hora de gestionar procesos de reconstrucción exitosos, tal como lo señalan los antecedentes revisados en la literatura y los casos de estudio.

En conclusión, luego de una acuciosa revisión, concluimos que existen buenas intenciones y una real preocupación de parte del Estado por mejorar la reducción y gestión del riesgo de desastres. No obstante, se debe avanzar en operativizar estas ideas a través de metodologías efectivas y replicables. Asimismo, es urgente elaborar lineamientos que se aboquen en específico a procesos de reconstrucción con el fin de garantizar una recuperación veloz, pero que ponga por delante el contexto en el que están afectos los damnificados y que genere bases sólidas de prevención hacia el futuro, para así evitar la reiteración de estos eventos.



Descripción general	Se realizó un análisis de los lineamientos y exigencias en materia de prevención de emergencias, desastres siconaturales, y procesos de reconstrucción con los que cuentan los principales programas MINVU, en materia de vivienda y barrio. Entre los casos más importantes revisados destacan: PNDU, DS49, DS19, PRCH, QMB, DS°27, DS°255.
Fortalezas de la política habitacional	En general, la política habitacional en sus diferentes programas sigue los lineamientos de la PNDU del año 2024 y considera el trabajo social en materias de prevención de emergencias. Por ejemplo, al interior del DS49 se considera el desarrollo de un Plan de Emergencia y el fortalecimiento del vínculo con redes especialistas en estas materias. El RRCH también ofrece dentro de su PGS la posibilidad de realizar un Plan de Emergencia Comunitaria. A su vez, la Ordenanza N°533 entrega algunas bajadas claras respecto a cómo sería posible implementar este tipo de acciones. Finalmente, todos los documentos comparten el principio de la participación activa, por lo que plantean la necesidad de incorporar a las comunidades de manera relevante dentro de estos procesos.
Debilidades de la política habitacional	Un problema general es que sólo se abordan miradas más bien preventivas, pero no aspectos más resilientes pensados para casos que ya experimentaron una destrucción material de su entorno. Por lo cual, no se abordan aspectos fundamentales para estos procesos, como es, por ejemplo, el acompañamiento psicosocial. Asimismo, la bajada metodológica de estas directrices es un tanto general, de manera que no entrega directrices que faciliten la implementación de estos requerimientos, con el fin de que puedan ser llevadas a cabo por un amplio espectro de actores.



Elementos rescatables para PAS	Los diferentes programas entregan una serie de elementos que podrían ser de utilidad para considerar dentro de un PAS en procesos de reconstrucción, tales como el Plan de Emergencia, y vinculación con redes, comités de emergencia, entre otros.
---	---

Figura 25. Síntesis Revisión Contexto Normativo Política Habitacional



10.3. ANEXO 3: EJEMPLOS DE PAUTAS DE ENTREVISTA

10.3.1 Pauta SERVIU

TEMA 1: Experiencia PAS en Reconstrucción.

1. En términos generales, ¿cómo cree que ha sido el Plan de Acompañamiento Social en reconstrucción? (indagar en aspectos negativos y positivos)
2. ¿Cómo se podría mejorar el proceso de acompañamiento social ejecutado en el proceso de reconstrucción de la vivienda definitiva?
3. ¿Cómo colabora el PAS de reconstrucción con el desarrollo de capacidades de los beneficiarios? Ya sea a través del trabajo con la memoria histórica, fortalecimiento de habilidades o conocimientos de las personas respecto a cómo han enfrentado situaciones de desastre en el pasado y cómo podrían enfrentar eventos a futuro.
4. ¿Cómo aborda el PAS la participación de los beneficiarios en el proceso de reconstrucción de la vivienda definitiva?
5. ¿Conoce si existen iniciativas de participación de los afectados para otras obras o iniciativas dentro de la reconstrucción, como proyectos de espacio públicos, infraestructura comunitaria, etc?
6. ¿Cómo se comunicó a los beneficiarios sobre las decisiones y avances del proceso de reconstrucción de sus viviendas? ¿Se desarrollaron algunas estrategias al respecto?
7. ¿Cómo se involucró a los beneficiarios en la toma de decisiones a lo largo del proceso de reconstrucción de sus viviendas definitivas?
8. ¿Cuáles fueron los conflictos que se gestaron en términos de comunicación o manejo de expectativas por la solución habitacional o los plazos de entrega de la solución, por ejemplo? ¿Cómo resolvieron esos conflictos?

TEMA 2: Procesos en contexto de reconstrucción.

9. En contexto de reconstrucción, ¿cómo se han desarrollado los **procesos de gestión** de la solución habitacional (determinar los tipos de soluciones habitacionales, asignar los subsidios habitacionales a las familias afectadas, encontrar a Entidades Patrocinantes, gestionar residencias transitorias, aprobación de los proyectos con SERVIU)?
10. En contexto de reconstrucción, ¿cómo se han desarrollado los **procesos constructivos**? ¿Se han tomado resguardos específicos frente a futuros desastres a nivel constructivo, y cómo se ha abordado por ejemplo en soluciones individuales o de autoconstrucción? ¿Se ha tomado en consideración la opinión de los beneficiarios en torno a la materialidad de la vivienda, distribución del conjunto?



11. En contexto de reconstrucción, ¿cómo se han desarrollado los **procesos de acompañamiento psicosociales y comunitarios**?

(Indagar en cuáles son las actividades desarrolladas por las Entidades Patrocinantes en el PAS u otras entidades y también en qué momentos se realizan -inmediatamente posterior al desastre, antes de la construcción, durante la construcción o posterior a la entrega-) , se ha hecho especial énfasis en el desarrollo del plan de emergencia junto con los beneficiarios?

12. ¿Cómo varían los temas o necesidades del PAS según el perfil del beneficiario en términos de su situación pre-desastre (si es propietario o no, qué tipo de propiedad etc) y el tipo de solución que se adjudica? ¿Qué diferencias o similitudes han identificado en los procesos de reconstrucción y de acompañamiento social para casos individuales o colectivos? ¿Han debido implementar planes de emergencia o plan familia preparada en estos casos, cómo lo han hecho?

(En cada uno de los temas, saber cómo se desarrollan estos procesos y también indagar en los nudos críticos de cada proceso, aspectos destacables y oportunidades de mejora para incorporar en la propuesta de PAS)

TEMA 3: Explorar factores que afectan las decisiones/opciones habitacionales:

13. ¿Qué es lo que las personas más valoran o quieren resguardar en un proceso de solución habitacional post desastre?

14. ¿Cuáles son los desafíos o dificultades de atender aquello que más valoran las personas en ese proceso de solución habitacional post-desastre?

10.3.2 Pauta CONJUNTO HABITACIONAL (DIRIGENTE - RESIDENTE)

TEMA 1: Descripción del caso, poniendo atención en las condiciones pre desastre y tipo de solución obtenida u asignada:

1. ¿Cómo y dónde vivía antes del desastre (indagar situación de propiedad, arriendo, o allegamiento, etc)?

2. ¿Qué tipo de solución habitacional obtuvo o se le asignó después del desastre? ¿cómo/quién le informaron la solución habitacional que obtendría? ¿debió cumplir algún requisito?

3. ¿Cuánto tiempo después del desastre le comunicaron la solución habitacional y cuánto tiempo demoró en obtenerla?

TEMA 2: Experiencia con el acompañamiento en el proceso de reconstrucción.

4. ¿Cómo fue la experiencia con el proceso de reconstrucción de su vivienda definitiva?



5. ¿Qué aprendizajes o experiencias destaca del proceso de reconstrucción de su vivienda definitiva?
6. ¿Quiénes fueron los actores que trabajaron junto a ustedes en el desarrollo del proyecto de reconstrucción de sus viviendas definitivas? (indagar si trabajaron con alguna Entidad Patrocinante o EGIS, o con el municipio a lo largo del proceso)
7. ¿Cómo fue el acompañamiento de ustedes como beneficiarios a lo largo del proyecto de reconstrucción de sus viviendas definitivas? (explorar si tenían reuniones, cada cuánto tiempo y con quiénes; quién/s debían informales de las decisiones o avances del proceso de reconstrucción de sus viviendas; explorar si participaron de actividades o hitos en el desarrollo del proyecto de reconstrucción de sus viviendas; si no se sintió acompañado/a indagar por qué).
8. ¿Cómo le habría gustado que lo/la acompañaran o apoyaran a lo largo del proyecto de reconstrucción de sus viviendas definitivas? (Explorar qué tipo de acompañamiento o apoyo le habría gustado recibir, de qué actores, qué actividades o hitos le gustaría que se hubiesen realizado a lo largo del proceso)
9. ¿Cómo se abordó la participación de ustedes como beneficiarios en el proceso de reconstrucción de la vivienda definitiva?
10. ¿Cuál es su nivel de interés o su expectativa de participación o involucramiento en el proceso de reconstrucción de su vivienda definitiva? ¿Considera que el proceso que vivió cumplió con sus expectativas de participación o involucramiento?
11. ¿Conoció otras instancias de participación en el proceso de reconstrucción, pero vinculado a otros proyectos como equipamiento comunitario o mejoramiento del entorno, por ejemplo?

TEMA 3: Experiencia con la comunicación de la toma de decisiones y avances del proceso.

12. ¿Cómo se comunicó a los beneficiarios sobre las decisiones y avances del proceso de reconstrucción de sus viviendas? ¿Se desarrollaron algunas estrategias al respecto?
13. ¿Cómo se involucró a los beneficiarios en la toma de decisiones a lo largo del proceso de reconstrucción de sus viviendas definitivas?
14. ¿Cuáles fueron los conflictos que debieron enfrentar en términos de comunicación o manejo de expectativas por la solución habitacional o los plazos de entrega de la solución, por ejemplo? ¿Cómo resolvieron esos conflictos?

TEMA 4: Mejoras al proceso de reconstrucción de las viviendas definitivas.

15. ¿Cómo se podría mejorar el proceso de acompañamiento social en el desarrollo del proyecto de reconstrucción de la vivienda definitiva? ¿Qué actividades o capacitaciones



deberían ser parte del acompañamiento o apoyo a lo largo del desarrollo del proyecto de reconstrucción de las viviendas definitivas?

TEMA 5: Factores que afectan las decisiones/opciones habitacionales.

16. ¿Qué es lo que usted más valora o le gustaría resguardar/proteger en un proceso de reconstrucción de la vivienda definitiva post desastre?

