Plan de Recuperación Post Desastre y Transición al Desarrollo de la comuna de Valparaíso, desde un enfoque participativo y de reducción del riesgo de desastres

Al servicio de las personas y las naciones

Incendio forestal-urbano
12 abril 2014

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

Plan de Recuperación Post Desastre y Transición al Desarrollo de la comuna de Valparaíso, desde un enfoque participativo y de reducción del riesgo de desastres

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD CHILE

Antonio Molpeceres
Representante Residente

Alberto Parra
Coordinador Área de Desarrollo Local y RRD

Equipo Técnico Proyecto
Aurelia Guasch
Oscar Lara
Almudena Montoliú

Equipo Asesor PNUD
Alberto Parra
Caroll Dardón
Silvia Desoi

Asesoría Externa
María Jesús Izquierdo

Equipo Ilustre Municipalidad de Valparaíso
Jorge Castro Muñoz, *Alcalde*
Jaime Varas Canessa, *Administrador Municipal*
Matias Valdes Bowen, *Director de Obras*
Dante Iturrieta Mendez, *Director de Desarrollo Comunitario*
Luis Parot Donoso, *Director Secpla*
María Verónica Perez Martinez , *Asesoría Dideco*
Alexandra Garin Franz, *Oficina Secpla*
Ricardo Valdes Mendez, *Jefe de Emergencia*
María de los Angeles de la Paz Riveros, *Delegada para la Reconstrucción.*

Diseño gráfico
Freddy Briones

Impresión:
Gráfica Metropolitana

Ayuda Humanitaria
y Protección Civil

Este proyecto ha sido posible gracias al aporte del Bureau for Crisis Prevention and Recovery del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. En su realización también ha contribuido el Programa de Preparación para Desastres de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), en el marco del proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel Nacional, Regional y Local en Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
© PNUD
Santiago de Chile Diciembre 2014

Participaron en la elaboración de este documento

Líderes y lideresas de las zonas afectadas
Rosa Cornejo Quintanilla, Alicia Bobadilla Silva, Armando Moya, Pedro Cornejo Quintanilla, Adelina Ibarra, Medardo Balladares, Yusi Almeida Hirmar, Rosa Bustamante, Pedro Maquiavelo, Victor Asua, José Amat, María Raquel Peña Mazzey, Jorge Flores Gonzalez, Paola Flores, Valeria Urrea Collao, Magaly Marín, Pilar Del Castillo, Lucía Hidalgo, Alex Morales, Bilma Flores, Margarita Deisy Órdenes, Luís Valdevinos, María Saavedra, Daniel Lorca, Mauricio Salazar, Jesus Valenzuela, Elena Rojas Urbina, Mirtha Zamora Torres, Evelin Quesada , Joselin Divela, Daisy Zamora, Ana Soto Zúñiga, Exequiel Amigo, Belardo Correa, Teresa Coloma, Gabriela Piñones, María Alarcón Castillo, Víctor Rojas, Oscar Gutierrez, Cristian Valmontín, Oscar Collarte Salinas, Eduardo Arados, Yanina Pinto Arancibia, Lucy Pregnita, Isabel Arancilla, Daisy Zamora Torres, Alicia Vargas, Yeni Basaure, John Lastra Basaure, Jose Norambuena Nuñez, Dalma Mutarello Zuzulech, Carolina Guzman Díaz, Mario Puga, Edda Aranguiz, Adriana Jiménez, Janet Ozua, Deisy Aramallo, Pilar Mora, Leyla Antilef Muñoz, Dayana Sepúlveda, Rosa Vergara, Gladys Carreño, Elisabeth Lagos, Pilar Mora, Arturo Valdes, Karina Lobos, María Ramirez Valdés, Cristián Ruth, José Saúl Bravo, Lorena Monroy, Miriam Olea, Claudia Salinas, Hugo Azua, Diana Campos, Emma Villella, Leslie Escobar, Teresa Salinas, Daniela Fríos, Biviana Martinez, Luz Flores, Guillermo Olsen, Eduardo Medina, Berta Acevedo Saavedra, Ana Bustamante, Isolina Cubillos, Ema Ramirez Escobar, Oriana Palma Montiel, Rosa Salvo, Lucrecia Cortez Espinoza, Luz Salas Espinoza, Marcelo Olivares, Maritza Olsen, Mauricio Lara Olsen, Karina Perez, Otilia Hernández, Ingrid Morales Martinez, Patricia Pérez Ahumada, Ana León Reyes, Celsa Durán Morales, Maria Angélica Riveros Mora, Olivia Escobar Valenzuela, Carlos Toro Sandoval, Susy Valencia, Miguel Núñez Cárcamo, Erick Vergara, Patricia Quezada, Besabe Valenzuela, María Elena Ramírez, Jose Fernández Carrillo, Natalia Augusto, Magdalena González Julio, Arturo Reyes Ramos, Andrea Cid, Francisco Yáñez, Sonia Galeazzi, Isabel Gonzalez, María Olga Arriagada, Maritza Rojas, Leslie Herrera, Raúl Valenzuela, Rodrigo Vergara, Anselmo Villarroel, Pilar Valencia Marchán, Miguel Núñez Cárcamo, Erick Vergara, Elena Rossel Ramirez, Guillermo Polanco Pérez, Maria Ines Araya Jara, Martina Roman Veas, Hector Eugenio Urbina Gonzalez, Genaro Ramirez Cuadra, Lidia Miranda, Trosca Labbé, Paola Godoy, Flora Silva Fernández, Jose Castro, Denise Espinoza Allende, Carla Villegas, Reinaldo Muñoz, Julia Loyola Cruz, Fresia Cuevas, Luis Vargas Fernández, Adriana Moya Lira, Daniel Lorta, Silvia Noceti, Margarita Ramirez Chiangarotti, Fabiola Hernández, Teresa Tapia, Hernan Larenas Puente, Raquel Montenegro, Julia Mendoza, Jose Hidalgo.

Líderes y lideresas de zonas no afectadas
Félix Herrera Ruz, Grisel Pavez, Raúl Díaz Chacana, Rosa Sassi, Eduardo Jorquera, María Rosa Córdova, Jessica Santibañez, Marcela Bizama, Carlos Iglesias Henriquez, Lider Aravena Fajardo, Manuel Ibarra, Mario Castro Espinoza, Rita Berríos, Antonio Robles, Jorge Canales Gatica, Luis Pozo Espinoza, Hebe Robles, Lindor Ramirez Pizarro, Ana Tobar, María Pantoja, Jorge Andrade Garrido, Alicia Galvez Quezada, José Aravena Provoste, Pedro Valencia Paracan, Freddy Valdés López, Mario Moraga, María Carriso, Miguel Saldivia, René Brito Meneses, María Hernández Mancilla, Clorinda Jara, Teresa Ibaceta, Bernardita Gutierrez, Luis Romero, Rosa Soto, Hector Urbina, Ana Oyarce, Violeta Jara, Paola Cabaña, Rita Gamboa, Luzmira Valero, Elizabeth Carrera, Angelica Portales, Nelcy Aros.

Representantes y delegaciones de organizaciones de la Sociedad Civil
Fernando Court, Alejandro Muñoz, Francisca Valiente Araya, Gabriela Durán, Alvaro Bravo, Maria Isabel Maturana Olivares, Ramiro González, Carlos Silva, Mariela Pérez, Rafael Catalán, Grace Alvarado, Pablo Walker, Ivonne Herrera Arancibia, Patricia Mondaca, Benigna Muñoz Triviño, Pedro Contreras Rojas, David Martínez Guajardo, Mery Vidal Castillo, Waiman Kentyi Cheung Lau, Jeimy Bustos Navarrete, Daisy Vega Rivera, Verónica Arellano Pérez, Jorge Martínez, Danissa Noziglia Alvarez, Leire Martinez Luco, Juan Palacios Villarreal, Deysi Acuña Martinez, María Hermosilla Gomez, Claudio Yáñez Guerrero, Gerardo Mora Osses, María Cristina Boin, Cristian Fliess López, Ximena Adonis Pastene, Rodrigo Mendoza Arancibia, Luis Figueroa Flores, Nancy González Jiménez, Hernan Oñate Hernandez, Carola Martínez Fernández, Michel Bahamondez, Miguel Salinas, Roberto Bravo, Gonzalo Undurraga, Paz Unurraga, Karen Jorquera, Nicolás Eyzaguirre, Jorge Martínez, Marcela Rey, Daniel Sepúlveda, Sergio Levet, Rodrigo Letelier, Astrid Oyarzún Óscar Dávila, Patricio Labra, Alfonso Godoy, Andrés Reyes, Marcelo Ruiz Fernández, Soter Apablaza, Adriana Germain, Harken Jensen.

Representantes y delegaciones de Universidades
Carlos Romero González, Patricia Muñoz, Luciano San Martín, Ricardo Lang, Jorge Ferrada, Rodrigo Saavedra, David Luza, Alejandro Garretón, Marcelo Araya, Lorena Herrera, Adela Bork, Luis Álvarez Aranguiz, Felipe Salinas, Vicente Sisto, María Jimena Urbina, Pablo Andueza, Claudio Carrasco, Luis Varas Arriaza, Gonzalo Ojeda, Paola Quintana, Sonia Reyes, Angélica Cruz, Aníbal Vivaceta, Uriel Padilla, Nina Hormazabal, Roberto Barría.

Agradecimientos

Este documento no habría sido posible sin la generosa participación de los y las dirigentes y líderes sociales de la ciudad de Valparaíso. Su participación activa permitió identificar las principales urgencias para una recuperación que, junto con restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, permita avanzar hacia un desarrollo humano sostenible en la ciudad de Valparaíso.

Desarrollar un proceso participativo efectivo en un escenario de post desastre fue un proceso complejo que no habría sido posible sin la colaboración voluntaria del equipo de psicólogos que apoyó el inicio de la ejecución del proyecto. Este equipo, organizado por la ONG Psicólogos Voluntarios de Chile, fue liderado por María Gloria Riquelme, y estuvo conformado por Cristian Contreras, Tanya Poblete, Marcela Soto, Paulina Antitur, Romina Gac, Christopher Vega, Jeiny Benni, Noemy Gallardo, Cristian Fliess, Lorena Zepeda. Su presencia permitió apoyar a líderes y lideresas sociales de las zonas afectadas y favoreció su participación.

De la misma forma, agradecemos el apoyo recibido de parte del equipo de la Delegación Presidencial para la Reconstrucción en Valparaíso encabezado por Andrés Silva. Su colaboración permitió ampliar la base social de participación y promover la vinculación entre las demandas sociales y los planes públicos de reconstrucción.

Presentación Sr. Antonio Molpeceres

Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Chile

En abril de 2014 un incendio de origen forestal afectó a la ciudad de Valparaíso.

A la lamentable pérdida de 15 vidas, se sumó la destrucción de alrededor de 1.000 hectáreas de bosques, afectando zonas urbanas en los cerros La Cruz, Las Cañas, El Litre, El Vergel, Mariposas, Ramaditas, Rocuant y Merced, dejando alrededor de 12.500 personas damnificadas y cerca de 3.000 viviendas arrasadas, además de escuelas, infraestructura pública y comunitaria, y buena parte de los medios de vida de las personas afectadas.

La expansión del fuego se vio favorecida tanto por condiciones climáticas y geográficas específicas de Valparaíso, entre ellas el viento y las múltiples quebradas de los cerros, como por un conjunto de situaciones de origen social e histórico, entre las que se cuenta la propia trama urbano-territorial de la ciudad, con limitaciones de conectividad y acceso, la ausencia de vías de evacuación, la ubicación de viviendas en zonas de riesgo, los materiales livianos de construcción de las mismas y la acumulación de basura y otros materiales en las quebradas, que actuaron como combustible para el incendio.

Junto con activar los sistemas de respuesta a nivel local, regional y nacional, este desastre movilizó a miles de voluntarios y voluntarias que acudieron a la zona a ayudar a las familias afectadas en el despeje de los escombros y en la reconstrucción de sus viviendas.

Gracias a los esfuerzos públicos, de la sociedad civil y de los propios afectados, en relativamente poco tiempo, la situación de emergencia se superó y comenzó el trabajo de reconstrucción.

Es en este contexto, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Chile, comenzó un trabajo en asociación con la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, para la elaboración de este Plan de Recuperación Post Desastre y Transición al Desarrollo de la Comuna de Valparaíso.

El enfoque de trabajo en la elaboración del plan fue participativo, integrando una perspectiva de Reducción del Riesgo de Desastres desde el inicio, y apoyándose en la experiencia internacional acumulada en el tema.

En efecto, a través de talleres, mesas de trabajo y reuniones se verificó la participación de líderes y lideresas tanto de las zonas directamente afectadas por el incendio como del resto de la ciudad; de la misma forma se realizaron reuniones con representantes y delegados de organizaciones de la sociedad civil y de las Universidades de la Región, todos quienes colaboraron con sus opiniones, comentarios y visiones para enriquecer este Plan.

El principio central de este proceso fue entender que la Recuperación Post Desastre implica no sólo la reposición de activos físicos perdidos, sino fundamentalmente la generación de nuevas condiciones de vida que tengan el menor grado posible de riesgo frente a eventos críticos, y que a su vez garanticen la sostenibilidad, la seguridad y la acumulación de activos sociales y físicos por parte de la población. En ese sentido, este Plan es un instrumento de planificación que establece una visión amplia del proceso de recuperación, que tiene en vista una idea de desarrollo para la ciudad, y que contiene, en términos concretos un mapa general de las acciones para cada uno de los ámbitos y líneas estratégicas definidos por la propia población.

Su implementación tomará tiempo, pues precisamente propone acciones que, junto con "reconstruir", ampliarán las opciones de desarrollo de las personas, no sólo superando los efectos de un desastre, sino promoviendo una mejor vida para todas y todos los habitantes de la ciudad.

Si bien su materialización será responsabilidad principal de las instancias públicas locales, regionales y nacionales, requerirá también del apoyo privado, y especialmente, del esfuerzo y compromiso de las propias personas afectadas en orden a reconstruir con seguridad, y a no reponer las condiciones de riesgo pre-existentes que favorecieron el desastre.

Al concluir, quisiera agradecer al equipo de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso por su compromiso en el proceso, y muy especialmente a los líderes y lideresas de las zonas afectadas por el incendio que, sobreponiéndose a todas las dificultades del momento, pusieron su tiempo y energía en la elaboración de este Plan.

Presentación Sr. Jorge Castro

Alcalde
Ilustre Municipalidad de Valparaíso

La ciudad Incomprendida

El 12 de Abril del año 2014 un incendio forestal descontrolado arrasó con más de 3000 viviendas en 4 cerros de Valparaíso dejando 12.000 personas damnificadas. Acostumbrados a tragedias que parecen venir amarradas al devenir del principal puerto de Chile, Valparaíso aguanta estos golpes doblándose como los achaparrados algarrobos enfrentan al viento sur. De las cenizas y el dolor de las pérdidas y los muertos, los porteños vuelven a pararse subiendo laderas y quebradas para afincarse en alguno de los pocos recodos que ofrecen algún espacio para afirmar una vivienda, cuya construcción es un desafío a la arquitectura y a la ingeniería, ya que las normas actuales sobre riesgos y permisos de construcción, Valparaíso es un imposible.

Pero ni el romanticismo o la épica que se construyen con la mezcla de tragedia y heroísmo; ni el asistencialismo o las campañas solidarias que desbordan todo protocolo, pueden ocultar las evidencias de una ciudad que requiere de la ayuda constante. Hoy, todos nos reunimos a pensar, discutir, analizar, revisar y nos disponemos a hacer historia reconstruyendo, creando nuevos instrumentos de planificación y estándares urbanísticos que hagan de nuestra ciudad un lugar posible. En efecto, Valparaíso es una ciudad que muestra claros signos de abandono por parte del Estado; es una ciudad incomprendida, casi inexistente aparte del Puerto. Porque a pesar de su espíritu visionario y de su historia pionera; a pesar de ser capital Cultural y Capital Política de Chile y Patrimonio de la Humanidad, Valparaíso no ha logrado en casi 80 años la atención del Estado y con ello las condiciones que le permitan reforzar su carácter, su identidad y alcanzar los estándares de calidad y servicios que estén a la altura de las expectativas que todos tienen sobre ella.

El incendio vaporizó 1000 hectáreas de bosques abandonados; atravesó amplios cortafuegos como el camino de La Pólvora; bajó por laderas pronunciadas de las quebradas del sector; vaporizó también viviendas de todo tipo asentadas tanto en zonas regulares como casi al azar en la precariedad de las tomas. El incendio dejó en evidencia graves problemas de conectividad y de planificación urbana; de servicios insuficientes como falta de potencia y cobertura en la red de grifos; y dejó también, nuevamente en evidencia, que existe una sola forma administrativa y política para enfrentar estas catástrofes: el centralismo aplastante del gobierno central.

Estamos organizados de tal manera que no hay espacio para que la región y menos la comuna asuma sus problemas con sus consecuencias y también sus soluciones. Sin recursos, sin atribuciones, sin institucionalidad adecuada para ciudades modernas; sin una razonable distribución de competencias territoriales y administrativas, se genera una realidad que justifica esta suerte de intervención gubernamental. Pero esta realidad que permite que los riesgos crezcan a niveles peligrosos, obedece finalmente a una estructura de administración del Estado que privilegia al centralismo por sobre la descentralización; al centralismo por sobre la autonomía, al centralismo por sobre la distribución. Regiones y municipios deficitarios son a la vez dependientes y por ello manipulables. El incendio en Valparaíso; el terremoto en el Norte o la erupción en Chaitén, evidencian lo mismo: abandono, soledad, intervencionismo.

Como consecuencia de nuestra frágil y engañosa democracia municipal nada más injusto para los Alcaldes que ser responsabilizados por situaciones y por demandas de soluciones que no están a su alcance.

En este contexto, es que se suma el valioso aporte del Convenio suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, que con su apoyo han sintonizado de manera coordinada con el equipo municipal.

El incendio del 12 de Abril abre espacio para tratar a Valparaíso en su integralidad urbana y ciudadana; abre una oportunidad para materializar las inversiones que actualicen una ciudad que se quedó estancada en su realidad de hace 50 años y deteriorada en el transcurso del siglo XX; nos da, además, una invaluable oportunidad para el Gobierno demuestre que sí tiene la voluntad para que el Estado pague esta deuda histórica con una ciudad emblemática para Chile. Asimismo, abre espacio nuestras aspiraciones como habitantes de una ciudad con historia, que es un sello en nuestra identidad nacional, y reconocida en el mundo entero. Aspiramos a que ésta sea la oportunidad para reconstruir no sólo el territorio afectado sino para materializar inversiones en infraestructura y conectividad que logren que la ciudad se modernice y funcione de manera "inteligente"; que todas sus actividades se reconozcan y operen de manera fluida y facilitadora.

Aspiramos a que el Estado reconozca en sus políticas sociales y en la evaluación de proyectos, que Valparaíso es una ciudad singular: la geografía de sus cerros, las pendientes; las quebradas; el viento, son parte de una realidad que no se puede omitir en la evaluación de cualquier iniciativa, y obligan a adoptar nuevos parámetros urbanísticos en el desarrollo de proyectos que asuman la riqueza y variedad del territorio, y hagan de la integración social una realidad que supere los discursos.

Finalmente, la municipalidad debe ser parte del proceso de reconstrucción y recuperación de Valparaíso, que por sus especiales condiciones geográficas que encarecen los servicios y acortan la vida útil de los equipos; por sus altos índices de pobreza e informalidad requirente de apoyo social; por el alto porcentaje de contribuyentes exentos del pago de derechos de aseo y contribuciones de bienes raíces; por su baja industrialización; por el bajo nivel medio de su comercio y de su parque vehicular, los ingresos del municipio son absolutamente insuficientes para responder a las necesidades locales y a las expectativas que se tienen sobre la ciudad con tres calificaciones: capital Cultural y Capital Política de Chile, y Sitio del Patrimonio Mundial.

Para responder a esas expectativa, Valparaíso requiere mejorar su municipalidad en el más amplio sentido: mejorar las competencias y su planta de personal, especialmente profesionales; obligadamente aumentar sus ingresos propios; mejorar sus sistemas organizacionales; incrementar tecnologías para administración y registros; mejorar su equipamiento y el nivel de prestaciones como el Aseo y la Mantención de Areas Verdes; mejorar su infraestructura para otorgar a funcionarios y vecinos mejores condiciones de trabajo y para la atención de sus necesidades, y disponer de recursos mínimos suficientes para materializar anualmente un plan de Inversiones que se haga cargo de los innumerables y complejos problemas de la ciudad en sus diferentes escalas.

El incendio es otra tragedia en la historia de Valparaíso, pero no es nueva. Lo nuevo puede ser que desde sus cenizas nazca una ciudad con otro futuro.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO 13

INTRODUCCIÓN 16

SECCIÓN 1. 18

CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL DESASTRE DE VALPARAÍSO

1. Descripción de la Comuna de Valparaíso 18

1.1. Características demográficas y territoriales 18

1.2. Características específicas de la importancia de la Comuna en la región y en el país 19

1.3. Características socioeconómicas de la comuna 19

2. Riesgos de desastres en Valparaíso 22

2.1. Análisis del Riesgo de desastres en la ciudad de Valparaíso 23

• Análisis de las principales amenazas 23

• La construcción social del riesgo en Valparaíso 26

• Cuadro de amenazas y vulnerabilidades por territorios o zonas afectadas de la comuna de Valparaíso 28

SECCIÓN 2. 30

DESCRIPCIÓN DEL DESASTRE Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

3. Descripción del desastre 30

3.1. Sectores del territorio afectados 30

3.2. Población afectada 33

• Características de la población en los sectores afectados 33

• Perfil socioeconómico de la población en los sectores afectados 35

3.3. Metodología del proceso participativo para la evaluación de necesidades de recuperación postdesastre 36

3.4. Impacto del desastre e Identificación de Necesidades, por dimensiones de recuperación 38

3.4.1. Habitabilidad Urbana e Infraestructura Pública 38

• Cantidad de Viviendas afectadas 38

• Cantidad de Infraestructura pública afectada 40

• Servicios básicos 41

3.4.2. Conectividad y Vialidad 42

3.4.3. Medio ambiente 43

3.4.4. Gestión del Riesgo de Desastres 45

3.4.5. Economía local: Empleo y medios de vida 45

3.4.6. Educación 47

3.4.7. Salud 48

3.4.8. Tejido social 49

• Participación ciudadana 49

• Seguridad familiar 49

• Seguridad y protección ciudadana 50

3.4.9. Gobernabilidad 50

3.5. Resumen de la evaluación de necesidades de recuperación post-desastre 51

4. Gestión institucional del desastre: acciones de respuesta y recuperación 56

4.1. Cronología de la gestión del desastre 56

4.2. Gestión institucional del desastre 56

SECCIÓN 3. 61

PLAN DE RECUPERACIÓN POST-DESASTRE Y TRANSICIÓN AL DESARROLLO

5. Enfoque y principios orientadores de la recuperación 62

5.1.1. Enfoques 62

5.1.2. Principios orientadores de la recuperación 64

SECCIÓN 4. 68

PROPUESTAS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN POSTDESASTRE Y TRANSICIÓN AL DESARROLLO

6. Propuestas del Plan de Recuperación postdesastre y transición hacia el desarrollo 68

6.1. Objetivo General 68

6.2. Objetivos Específicos 68

6.3. Ámbitos de actuación y líneas estratégicas para la recuperación postdesastre 69

1. Fortalecimiento Institucional 70

2. Recuperación social: fortalecimiento del tejido social y ciudadanía 70

3. Recuperación social: Salud 71

4. Recuperación social: Educación 71

5. Recuperación económica: medios de vida y generación de empleo 72

6. Recuperación Urbano-Territorial: Habitabilidad Urbana e Infraestructura Pública 72

7. Conectividad y Vialidad 73

8. Recuperación ambiental y gestión de riesgos 73

SECCIÓN 5. 74

CARTERA DE PROYECTOS

FOTOGRAFÍAS 92

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES 98

BIBLIOGRAFÍA 99

RESUMEN EJECUTIVO

Descripción del Desastre

El 12 de abril de 2014 se inició un incendio forestal en la Comuna de Valparaíso, en las cercanías del Camino La Pólvora, a la altura del Vertedero El Molle. El incendio se inició en un sector forestal, de difícil acceso y próximo a los asentamientos humanos de los cerros de la ciudad.

El incendio arrasó aproximadamente 1.000 hectáreas de bosques y se extendió por la zona alta de los cerros de la ciudad, llegando a las áreas residenciales de Valparaíso. Los cerros afectados por el desastre fueron La Cruz, Las Cañas, El Litre, El Vergel, Mariposas, Ramaditas, Rocuant y Merced, donde 15 personas perdieron la vida. Según datos municipales, basados en la Ficha de Protección Social[1] (FPS), la población total de los sectores afectados por el desastre fue de 13.365 habitantes (3.994 familias), de la cual un 43,5% correspondía a hombres y un 56,5% a mujeres. Esta población representa casi la mitad de la población que habita los cerros afectados (un 42%) y un 5,3% del total de la población comunal.

El incendio se extendió por el territorio descontroladamente, favorecido por diversos factores naturales y sociales, entre ellos se reconocen las condiciones climáticas características de esta zona, como los intensos vientos; las características geográficas del territorio, como quebradas con fuertes pendientes, que dificultan su accesibilidad y favorecen la propagación del fuego; la propia trama urbano-territorial, con limitaciones de conectividad y acceso, la ausencia de vías de evacuación, la ubicación de las viviendas en zonas de riesgos, inadecuados materiales de construcción de las mismas; y la acumulación de basura y otros materiales en las quebradas que actuaron como combustible para avivar el incendio.

Gestión institucional en la respuesta y recuperación

La gravedad del incendio superó la capacidad local para hacer frente al desastre. Siguiendo con lo estipulado en el Plan Nacional de Protección Civil, las autoridades municipales recibieron apoyo de los niveles regional y central del país.

La Delegación Presidencial, el Gobierno Regional y la Ilustre Municipalidad de Valparaíso han trabajado para atender a la población afectada, tanto en la atención de la emergencia como en las acciones de recuperación.

El 14 de abril de 2014, el Gobierno Regional, a través de la Intendencia, definió una Alerta Máxima para las comunas de Valparaíso y Viña del Mar. Horas más tarde, la Presidencia de la República decretó el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe (Decreto Nº 946 del 14 de abril de 2014), y la emergencia pasó a ser liderada por el Gobierno Central, con la finalidad de mantener el orden público y canalizar los recursos disponibles para su control. Mediante el Decreto Nº 947, del 15 de abril de 2014, se designó al Intendente Regional como la autoridad responsable de coordinar el Plan de Reconstrucción.

El 24 de abril de 2014, bajo el Decreto Nº 966, la Presidencia de la República designó un Delegado Presidencial para que en su representación, trabajase en coordinación con el Intendente Regional en la conducción de la atención de la emergencia y el proceso de reconstrucción.

El 14 de mayo de 2014, la Presidencia de la República puso término al Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe para la comuna, según lo dispuesto en el Decreto Nº 1.072.

[1] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014.*

Plan de Recuperación y Transición al desarrollo

El presente Plan es un instrumento de planificación que establece una visión amplia del proceso de recuperación, y que contiene el mapa general de las acciones para cada uno de los ámbitos y líneas estratégicas definidos a partir de la identificación de necesidades de la población y actores locales. Pretende, asimismo, facilitar la articulación entre las iniciativas en curso y las nuevas iniciativas para apoyar la recuperación.

En el documento, la recuperación se plantea como una transición al desarrollo, que pretende recuperar activos físicos y sociales, dando prioridad a la búsqueda de condiciones y oportunidades para la población, en cuanto a una recuperación integral, que aborde también los aspectos sociales, económicos, ambientales y territoriales.

El principio central en la recuperación es generar condiciones de vida que tengan el menor grado posible de riesgo frente a eventos críticos, y que garanticen la sostenibilidad, la seguridad y la acumulación de activos sociales y físicos por parte de la población.

Enfoque y principios orientadores de la Recuperación

La experiencia internacional en procesos de recuperación demuestra que los planes elaborados deben respetar una serie de principios que promueven la sustentabilidad y posibilitan una transición exitosa hacia el desarrollo. En base al aprendizaje de otros procesos de recuperación, los enfoques y principios utilizados para orientar el Plan de Recuperación de Valparaíso son:

Enfoques
Enfoque basado en Derechos
Enfoque de Participación
Enfoque de Sostenibilidad
Enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres

Principios Orientadores
1. Garantizar la apropiación local del proceso de recuperación.
2. Fortalecer la institucionalidad.
3. Reconocer y fortalecer las capacidades locales.
4. Promover la participación y el empoderamiento de la población.
5. Contextualizar el proceso de recuperación.
6. Garantizar una recuperación imparcial, focalizada en las personas y colectivos más vulnerables.
7. Promover una coordinación eficiente.
8. Aprovechar las iniciativas de desarrollo en curso y/o programada.
9. La recuperación debe ser integral y considerar la ciudad en su globalidad.
10. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas.
11. Igualdad de género.
12. Contribuir al Desarrollo Humano Sostenible y la reducción de la pobreza.
13. Contribuir a reducir los riesgos de desastre y no generar nuevos riesgos.

Objetivo del Plan de Recuperación y Propuesta de Intervención

El objetivo general del Plan es "lograr la recuperación postdesastre de las poblaciones afectadas por el incendio forestal-urbano del 12 y 13 de abril de 2014, en la Comuna de Valparaíso, facilitando una transición hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, reduciendo las condiciones de riesgo de desastres y fortaleciendo las capacidades locales para integrar la gestión del riesgo de desastres en la gestión local".

Para ello se han definido unas líneas estratégicas de intervención, que están orientadas no sólo a restablecer las condiciones de desarrollo previas al desastre, sino que a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y su condición de seguridad para el desarrollo, incorporando la gestión del riesgo de desastres, como un enfoque transversal en la planificación de la recuperación. De esta manera, la propuesta no se centra exclusivamente en la reconstrucción de los daños físicos, sino que se aborda un enfoque integral y sistémico, que considera prioritario abordar los ámbitos institucional, social, económico, ambiental y urbano-territorial.

Las líneas estratégicas que se han definido para la propuesta son las siguientes:

1. Fortalecimiento Institucional
2. Recuperación Social: fortalecimiento del tejido social y ciudadanía
3. Recuperación Social: Salud
4. Recuperación Social: Educación
5. Recuperación económica: medios de vida y generación de empleo
6. Recuperación urbano territorial: habitabilidad urbana e infraestructura pública
7. Vialidad y Conectividad
8. Recuperación ambiental y gestión de riesgos

Estructura del documento

El presente documento está estructurado en cinco secciones.

La primera sección describe la comuna a modo general, sus antecedentes geográficos y demográficos, sus características socioeconómicas, y los riesgos de desastres asociados al territorio.

La segunda sección presenta el impacto del desastre y afectación en la población, así como una exposición de las acciones de atención y recuperación emprendidas por la institucionalidad pública. Asimismo, explica la metodología que se ha seguido para orientar el proceso participativo de evaluación de las necesidades de recuperación de la población afectada y las conclusiones del diagnóstico para cada una de las dimensiones de recuperación abordadas en dicho proceso.

La tercera sección comprende el marco de recuperación y transición hacia el desarrollo, donde se explican los enfoques y principios orientadores del proceso de recuperación.

La cuarta sección presenta la propuesta del plan de recuperación y transición hacia el desarrollo, con sus objetivos y lineamientos estratégicos, definidos en base a la evaluación de las necesidades de recuperación.

La quinta sección presenta la cartera de proyectos, elaborada en conjunto con la contraparte municipal a partir de la evaluación de las necesidades de recuperación postdesastre.

INTRODUCCIÓN

El presente Plan de Recuperación Post-desastre y transición hacia el desarrollo para la comuna de Valparaíso, nace de la voluntad de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso de abordar la recuperación integral de su territorio, desde un enfoque participativo y de gestión del riesgo de desastres.

Los procesos de recuperación y transición al desarrollo se orientan a facilitar la recuperación de las poblaciones en toda su integralidad y, al mismo tiempo, sentar las bases de una transformación real de los procesos de construcción de riesgos que condicionaron que se produjeran desastres como el ocurrido el 12 y 13 de abril de 2014 en los cerros de la comuna de Valparaíso.

En este sentido, el Plan de Recuperación se construyó con una amplia participación de actores locales, con especial participación de la población afectada, a través de sus líderes y lideresas sociales. También participaron otros actores locales, como el sector académico y ONG's locales que están apoyando la recuperación de Valparaíso; líderes y lideresas sociales de otras zonas de la comuna que no fueron afectados por el incendio; e instituciones públicas a través de sus autoridades y equipos técnicos. El proceso participativo, de cuatro meses de duración, se facilitó mediante talleres, mesas de trabajo y reuniones de coordinación y planificación, y fue la base para la identificación de las necesidades de recuperación post-desastre. Para llevarlo a cabo, se utilizaron metodologías especialmente diseñadas según los diferentes tipos de actores clave que formaron parte del proceso de elaboración del plan de recuperación.

A nivel local, se desarrollaron talleres comunitarios en los que participaron líderes/as territoriales y funcionales[2] de los cerros afectados en representación de las personas que participan en las organizaciones que lideran. Además se realizó una mesa de trabajo con líderes/as sociales no afectados directamente por el incendio para conocer las afectaciones indirectas que sufrieron y su visión de futuro y desarrollo de la ciudad. A nivel regional, se trabajó a través de mesas de trabajo con distintos actores clave vinculados al proceso de recuperación. Entre ellos destacan organizaciones de la Sociedad Civil y ONG's que han estado trabajando en terreno con la población afectada antes y/o después del incendio; y académicos de Universidades de Valparaíso pertenecientes al Consejo de Rectores, vinculados a la temática del desarrollo de la ciudad, planificación y desarrollo sustentable. De forma paralela se realizaron reuniones de coordinación y planificación periódicas con la autoridad local, entre ellos destaca la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), Dirección de Obras Municipales (DOM), Departamento de Asesoría Urbana, Departamento de Sistema de Información Geográfica (SIG), Oficina de Emergencias, Delegación Municipal para la Reconstrucción de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Se efectuaron, además, reuniones de coordinación y apoyo mutuo con organismos del sector público regional, a modo de obtener información relacionada a la comuna y al impacto del incendio. Entre ellos destacan las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) de Vivienda y Urbanismo y de Desarrollo Social, y la Delegación Presidencial para la Reconstrucción, a nivel de gobierno central.

Finalmente, la propuesta de Plan de Recuperación, propone una visión integral del proceso de recuperación estructurado en torno a ocho lineamientos estratégicos de intervención orientados a atender las necesidades de recuperación de la población y de la transición al desarrollo en los siguientes sectores: 1) Fortalecimiento Institucional; 2) Fortalecimiento del tejido social y de la ciudadanía; 3) Salud; 4) Educación; 5) Recuperación económica (empleo y medios de vida); 6) Recuperación de habitabilidad urbana, redes y servicios básicos e infraestructura pública; 7) Conectividad y vialidad; y, 8) Recuperación ambiental y gestión de riesgos.

[2] *El Municipio de Valparaíso utiliza el concepto de líderes/as territoriales para referirse a aquellos que lideran Juntas de Vecinos, y el de líderes/as funcionales para aquellos que lideran a otro tipo de organización social (centros culturales, centro de madres, de adulto mayor, de jóvenes, entre otros).Por tanto, el presente documento realizará la misma distinción.*

SECCIÓN 1
CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL DESASTRE DE VALPARAÍSO

1. Descripción de la Comuna de Valparaíso

1.1. Características demográficas y territoriales

La comuna de Valparaíso se ubica en el Litoral Central del Territorio Chileno Continental, a unos 120 kilómetros al oeste de Santiago. Tiene una superficie de 401,6 km^2, con una densidad de 687,2 hab/ km^2. Representa un 14,44% de la superficie provincial y un 2,5% de la superficie regional[3].

En cuanto a su población, el año 2002[4] la comuna de Valparaíso tiene 275.982 habitantes, lo que corresponde al 17,92% de la población de la región. La mayoría de la población es urbana (99,69%) y existe un 49% de hombres y un 51% de mujeres.

Tabla 1: Datos población Valparaíso y Superficie (km2)

Territorio	Población Total	Población Urbana	Población rural	Hombres	Mujeres	Superficie (km2)
Comuna de Valparaíso	275.982	275.141	841	135.217	140.765	401,6
Región de Valparaíso	1.539.852	1.409.902	129.950	752.828	787.024	16.396,1

Fuente: Censo 2002 y proyección 2012, Instituto Nacional de Estadísticas[5]

[3] *Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (2008). División Político Administrativa y Censal, 2007. Santiago de Chile, Marzo 2008.*

[4] *Se utilizaron los datos del censo 2002, debido a la imposibilidad de utilizar la proyección del 2012.*

[5] *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2012). Reportes Estadísticos Distritales y Comunales 2012. Disponible en: http://reportescomunales.bcn.cl*

1.2. Características específicas de la importancia de la Comuna de Valparaíso en la región y en el país

Valparaíso, llamada por sus habitantes picunche "Alimapu[6]", fue designada por Pedro de Valdivia como Puerto Oficial de la ciudad capital del Reino de Chile, Santiago, en 1544[7]. Esta cercanía con la capital nacional, en su calidad de puerto conectado con el mundo, le ha significado mantener una condición única que se manifiesta hasta la actualidad.

Durante el siglo XIX Valparaíso recibió diversos grupos de inmigrantes, principalmente europeos, lo que le confirió a la ciudad un carácter cosmopolita y pluralista, en un país que, debido a formidables obstáculos naturales, desarrolló por siglos un carácter insular y monolítico desde el punto de vista cultural. Testimonio de esta riqueza es la heterogénea arquitectura de corte victoriano, heredada de los inmigrantes alemanes y británicos, que se observa al recorrer el plan y los cerros, y que posibilita que, junto a otros factores, en el año 2003 una parte de la ciudad fuera declarada por la UNESCO, como Sitio Patrimonio Mundial.

La ciudad muestra un crecimiento estructurado a partir de las características naturales de su emplazamiento[8]; Valparaíso se adapta a las condiciones propias de su geografía, mezclándose la arquitectura europea de corte victoriano con la heredada de los inmigrantes británicos y alemanes que llegaron a sus costas en el siglo XIX. Es esta conformación espacial, la riqueza de sus construcciones y la espectacularidad de su paisaje, lo que constituye hoy un patrimonio que es reconocido en todo el mundo.

Al mismo tiempo, la ciudad de Valparaíso es la capital de la región y de la provincia (que llevan su mismo nombre) y sede del Poder Legislativo de la nación (desde el año 1990).

1.3. Características socioeconómicas de la comuna

Estructura Productiva de Valparaíso: Sectores del Mercado y Mercado del Trabajo

Según los datos de Servicios de Impuestos Internos (SII) Valparaíso en el 2012 contaba con 12.260 empresas, correspondientes al 12% de las empresas de la V región y tan solo al 1,24% de las del país. Los principales rubros de la comuna son el sector "comercio al por mayor y menor, repuestos, vehículos, automotores/enseres domésticos" (36%); "transporte, almacenamiento y comunicaciones" (15,5%); y "actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler" (12,8%).

Respecto al tamaño de las empresas, es importante resaltar que el 96,2% de las empresas inscritas en Valparaíso corresponden a micro y pequeñas empresas (76,1% y 20,1% respectivamente). Sólo el 2,8% de las empresas son medianas y el 1% son grandes[9], lo que supone que una gran cantidad de personas está empleada en las empresas de menor tamaño.

Según la Encuesta CASEN 2011, de la población ocupada de Valparaíso, un 27% se concentra en el Comercio (29.148 personas), un 11,8% en la Construcción (12.679 personas) y un 9,6% en Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (10.317)[10].

[6] *Alimapu quiere decir Tierra Quemada en Picunche.*

[7] *Información disponible en: http://www.ciudaddevalparaiso.cl/historia.html.*

[8] *Sánchez, A., Bosque, J., Jiménez, C., (2009). Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad, en Estudios Geográficos, Vol. LXX, Enero-junio 2009. Disponible en: http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/viewFile/118/115*

[9] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014, pp 41.*

Respecto a la tasa de ocupación y desocupación de la comuna, la CASEN señala que en el año 2011 la tasa de ocupación de la población activa fue del 50,4% -menor a la tasa nacional (51,6%)-, y la tasa de desocupación para ese mismo año fue de 8,3% -mayor a la tasa del país (7,7%)[11]-. Esto refleja que Valparaíso se encuentra en una posición desfavorable respecto al resto del país. La misma fuente muestra que la población desocupada se concentra principalmente en tres grupos etarios: en las personas entre 20 y 29 años (43,6%), personas entre 30 y 39 años (25,8%) y la población entre 50 y 59 años (16,4%).

Finalmente habría que agregar que el desempleo tiene un claro sesgo de género, afectando mucho más a mujeres (55,1%) que a hombres (44,9%).

Cobertura de Servicios Básicos

Según la CASEN 2006, el 98,7% de los hogares de la comuna de Valparaíso tienen acceso a agua potable por medio de una red pública. Asimismo el 94,4% de los hogares de la comuna tienen acceso al sistema de eliminación de excretas y el 100% tiene acceso a energía eléctrica[12].

Ingresos

El promedio de los ingresos autónomos de las familias de Valparaíso en el año 2011 fue de $623.692, es decir un 2% más bajo que el promedio nacional ($782.953), pero muy similar al promedio regional[13].

Tabla 2: Ingresos Autónomos Familias de Valparaíso

Ingresos Promedios	Territorio 2011		
	Comuna	Región	País
Ingreso Autónomo en $	623.692	637.668	782.953
Subsidio Monetario en $	14.053	15.104	17.321
Ingreso Monetario en $	637.746	652.771	800.274

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

Pobreza

En materia de pobreza e indigencia, Valparaíso alcanza en 2011 un 13,9% y un 2,6% respectivamente, presentando una incidencia mayor al promedio nacional (11,7% y 2,8% respectivamente).

Tabla 2: Pobreza en población Valparaíso

Pobreza en las Personas	2011	% según Territorio (2011)		
		Comuna	Región	País
Pobre Indigente	6.917	2,60	3,38	2,79
Pobre No Indigente	36.446	13,90	13,51	11,66
No Pobres	217.987	83,40	83,11	85,56
Total	261.350	100	100	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

[10] *Op.cit, pp 45*

[11] *Op.cit, 2014, pp 45.*

[12] *Ministerio de Desarrollo Social, (2006). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2006. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/Estadisticas/comunal.html*

[13] *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2012). Reportes Estadísticos Distritales y Comunales 2012. Disponible en: http://reportescomunales.bcn.cl*

Viviendas y campamentos

En esta área es fundamental resaltar que en la región de Valparaíso están ubicados el 22,2% de los campamentos del país (de un total de 657 campamentos existentes en Chile, 146 se ubican en la V Región)[14].

Pese a ello, según la CASEN del 2011, el 93% de las viviendas fueron clasificadas como "aceptables" en cuanto a su materialidad[15], porcentaje que es mayor al del nivel regional y nacional.

Tabla 5: Calidad de la vivienda en Valparaíso

Calidad de la Vivienda	2011	% según Territorio (2011)		
		Comuna	Región	País
Aceptable	76.039	93,67	86,64	81,30
Recuperable	4.026	4,96	12,23	17,19
Irrecuperable	1.114	1,37	1,13	1,50
Total	81.179	100	100	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social

Educación

Según los datos presentados por el Reporte Estadístico Comunal de la Biblioteca del Congreso Nacional, en términos de educación, el promedio de escolaridad de la comuna para el año 2011 fue de 11,32%, casi un punto más alto que el promedio regional y el nacional.

Tabla 6: Promedio escolaridad población Valparaíso

Territorio	2011 (%)
Comuna de Valparaíso	11,32
Región de Valparaíso	10,81
País	10,50

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

Pese a ello, respecto al nivel educacional de la población porteña, es importante señalar que en el año 2011 el 38,36% del total de la población no contaba con educación media completa, el 30,92% contaba con educación media completa, el 17,19% con educación superior incompleta y sólo el 13,53% con educación superior completa[16].

Tabla 7: Nivel educacional población Valparaíso

Nivel Educacional	2011	% según Territorio (2011)		
		Comuna	Región	País
Sin Educación	5.384	2,53	2,70	3
Básica Incompleta	17.659	8,29	11,80	14,50
Básica Completa	14.862	6,98	10,10	10,70
Media Incompleta	43.784	20,56	19,50	20,40
Media Completa	65.864	30,92	29	28,20
Superior Incompleta	36.617	17,19	13	10,50
Superior Completa	28.811	13,53	13,90	12,80
Total	212.981	100	100	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social

[14] *Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), (2011). Secretaría Ejecutiva de Campamentos, (2011). Catastro 2011: Mapa Social de Campamentos. Resultados Generales. Disponible en: http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2012/XXXIX_ESCUELA_DE_CAPACITACION_CHILE/VINA_VIVIENDA/PPT15.pdf*

[15] *La Materialidad de las viviendas permite conocer las condiciones materiales de las viviendas en que viven los hogares. Se construye a partir de los materiales predominantes en paredes exteriores, cubierta de techo y pisos. Para más información revisar: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html#3.*

[16] *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2012). Reportes Estadísticos Distritales y Comunales 2012. Disponible en: http://reportescomunales.bcn.cl*

Salud

En el área de la salud, Valparaíso cuenta con 3 hospitales, 21 centros de salud ambulatorios y una posta rural. Los centros de salud ambulatorios incluyen los centros de salud primaria de urgencia (SAPU), centros de salud familiar (CESFAM), consultorio de diagnóstico y tratamiento, centro CECOF, consultorios de salud mental, centros de referencia de salud, centros general rural y centros de salud urbanos.

De acuerdo a los datos de la CASEN a nivel nacional, el acceso de las personas a los servicios de salud está determinado por el tipo de seguro al cual están afiliados. En el año 2011 el 78,9% de la población pertenecía al seguro público, el 8,9% a seguros privados (ISAPRES) y un 12,8% de la población no estaba cubierto por ningún seguro de salud[17]. Esto refleja la importancia que tiene el servicio de salud pública para la población de la comuna.

Tabla 9: Número de establecimientos de salud Valparaíso

Número de Establecimientos	Comuna	Región	País
Hospitales	3	22	194
Centros de Salud Ambulatorios	21	108	982
Postas Rurales	1	60	1.164
Total	25	190	2.340

Fuente: Elaboración Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) sobre Base de establecimientos de salud, Ministerio de Salud (MINSAL).

Tabla 10: Tipo de Sistema Previsional Valparaíso

Sistema Previsional	2011	% según Territorio (2011)		
		Comuna	Región	País
Público	206.366	78,92	81,02	81,02
Isapres	21.690	8,29	10,14	12,87
Particular	33.435	12,79	8,84	6,11
Total	261.491	100	100	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

2. Riesgos de desastres en Valparaíso

El riesgo de desastres se entiende como "las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro"[18]. Para que exista un riesgo se tiene que dar una interacción entre una amenaza o multiamenazas (naturales, antrópicas o socio-naturales) con una población, bienes y/o servicios expuestos y con determinadas condiciones de vulnerabilidad ante dichas amenazas. Un riesgo no gestionado adecuadamente puede acabar en un desastre. La gestión del riesgo de desastres es "el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre"[19]. En tal sentido, tiene que formar parte de las políticas y prácticas de desarrollo para aumentar la resiliencia[20] y lograr un desarrollo humano sostenible[21]; es decir, "un proceso de ampliación de las opciones de la población aumentando su capacidad y sus oportunidades en forma sostenible desde los puntos de vista económico, social y ambiental, de manera que los beneficios del presente no comprometan el futuro"[22].

Los riesgos de desastres son el resultado de una construcción social, derivados de determinados modelos de desarrollo inadecuados, caracterizados por una falta de planificación territorial y urbana, degradación ambiental, pobreza, desigualdad, y una débil gobernanza, más que de los efectos de los fenómenos naturales en sí (amenazas naturales). La acumulación de los riesgos está representando una importante pérdida de oportunidades para el desarrollo humano y una limitación (incluso retroceso) en los esfuerzos por avanzar hacia el desarrollo. Por ello, como señala Omar Darío Cardona[23], es fundamental reconocer que no se trata de un problema futuro sino que, hoy ya existe un alto riesgo de desastre que se ha venido fraguando como resultado del aumento de la exposición y la vulnerabilidad.

El incendio forestal-urbano de Valparaíso que acabó en desastre, es un ejemplo de las complejas interacciones que se dan entre los procesos de desarrollo, la configuración de riesgos y su materialización en desastres.

2.1. Análisis del riesgo de desastres en la ciudad de Valparaíso

La ciudad de Valparaíso presenta diferentes tipos de riesgos, determinados por sus características geográficas, geológicas, geomorfológicas, uso de los suelos, condiciones de la edificación e infraestructura y perfil de su población. Todo ello determina condiciones que predisponen al territorio comunal a enfrentar, con cierta recurrencia, fenómenos de diversa índole que tienden a provocar desastres, como los que se han conocido a través de su historia.

Análisis de la principales amenazas

Se entiende por amenaza "un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales"[24].

[17] *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2012). Reportes Estadísticos Distritales y Comunales 2012. Disponible en: http://reportescomunales.bcn.cl*

[18] *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, pp. 30.*

[19] *Op.cit, pp. 19.*

[20] *Resiliencia entendida como "La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas". Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, pp. 28*

[21] *El desarrollo humano sostenible combina la idea de desarrollo humano, tal como se enuncia en los Informes de Desarrollo Humano (IDH), con el concepto de Sostenibilidad, como se definió en el Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20). Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano 1990. En documento de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (2013). Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017, Cambiando con el Mundo". Nueva York, Estados Unidos, Septiembre de 2013.*

[22] *Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (2013), Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017, Cambiando con el Mundo". Nueva York, Estados Unidos, Septiembre de 2013.*

[23] *Cardona, O.,(2012). "Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable". Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica. Número especial de Desastres y Sociedad en el marco del XX aniversario de La Red. Mérida, Venezuela, 2012.*

[24] *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, pp. 5*

Para comprender la situación de riesgo que presenta Valparaíso, a continuación se detallan las principales amenazas presentes en la comuna, de acuerdo al PLADECO actual[25]:

- **Sismos**
  La comuna de Valparaíso, al igual que gran parte de la costa chilena, se emplaza sobre la zona de convergencia de la placa de Nazca y la placa continental americana. Ambas se encuentran en permanente tensión, liberando energía al desplazarse la primera bajo la segunda, en un proceso conocido como subducción. Esto provoca periódicamente movimientos telúricos de diversa magnitud (dependiendo del tipo de ruptura, de las formas de propagación y de las calidades del suelo por el cual se desplazan las ondas que propagan el movimiento sísmico) que cada cierto tiempo desencadenan importantes catástrofes.

  De la misma forma, los efectos de un sismo en Valparaíso serán diferentes dependiendo de la zona de la ciudad. Por ejemplo, el plan de la ciudad podría estar propenso a sufrir grandes daños, dado que es una zona conformada por rellenos artificiales, con poca compactación y de material más bien fino, lo que lo hace muy inestable. Distinto comportamiento tendrán las laderas de los cerros, donde existen zonas muy erosionadas, con un tipo de suelo arcilloso muy inestable con escasa vegetación, lo que tiende a provocar deslizamientos. Por su parte, los sectores intermedios, como Playa Ancha y Rodelillo, son más estables, dada su conformación de suelo rocoso.

- **Tsunami**
  Por la misma condición sismogénica antes señalada y dada su ubicación en el borde costero frente a la fosa de subducción, la ciudad de Valparaíso está expuesta a la ocurrencia de maremotos, provocados por sismos de gran magnitud con hipocentro bajo el fondo marino, capaces de producir fuertes desplazamientos de la columna de agua y las consecuentes olas que se deslizan a gran velocidad desde el punto de ruptura.

  En el caso de Valparaíso, la gran profundidad del suelo marino frente a sus costas atenúa las diferencias que los sismos pueden provocar en el nivel del mar. Sin embargo, si se produjese una alteración del fondo marino que perturbe la columna de agua, se podrían generar olas que aun disminuyendo su velocidad al acercarse a la costa, mantengan su carga energética y aumenten su altura, manteniendo un potencial destructivo al llegar a tierra firme. Es este efecto el que determina que, ante la presencia de un fenómeno como el que se describe, sea indispensable evacuar las zonas costeras bajas hacia sectores altos (20 a 30 metros sobre el nivel del mar).

- **Inundaciones**
  Estos fenómenos ocurren cuando las aguas corrientes de un curso fluvial se salen del lecho por donde son conducidas, provocando daños a las actividades circundantes. En términos simples, se pueden generar por dos tipos de causas: las de origen natural, dependiendo de las condiciones meteorológicas de un lugar (precipitaciones intensas y/o prolongadas) y del relieve; y las que se originan por acciones humanas, que alteran inadecuadamente los bordes de los cursos de agua.

- En Valparaíso este tipo de amenaza se presenta, en general, por la combinación de ambos factores. El relieve que caracteriza a la ciudad, dominado por fuertes pendientes y una extensa red de drenaje, está intensamente alterado por la ocupación humana en las laderas de los cerros y fondos de quebradas. Cuando se presentan lluvias intensas y/o prolongadas, se activan fuertes escurrimientos de agua por cursos que no tienen las capacidades necesarias para transportar esos volúmenes eventuales, provocando desbordes por zonas no previstas.

- **Remociones en masa**
  Son procesos de deslizamiento de volúmenes de suelos en laderas o terrenos con pendiente, provocados por la presencia de factores que facilitan su escurrimiento, tanto por su propia constitución, en cuanto a su composición, tamaño de las partículas, tipos de rocas de las que se originan, exposición al sol, ausencia de vegetación, etc., como por factores externos desencadenantes, como lluvia, sismos, procesos erosivos, entre otros.

- En Valparaíso, por su relieve y conformación geomorfológica, está muy presente este tipo de amenaza. La ciudad está conformada por 42 cerros con 17 cauces por los que baja el material que se deposita en los fondos de las quebradas. En cada uno de estos cauces fue construido un tranque de contención de sedimentos que es limpiado por la Municipalidad todos los veranos. Por lo general, la existencia de estos tranques es suficiente para contener la mezcla de sedimentos y aguas lluvia que baja por los cauces durante el invierno, aunque en ciertos periodos y puntos críticos se ha producido desbordes, como es el caso del cauce San Francisco.

- Es necesario destacar además, que en laderas y fondos de quebradas también es posible encontrar volúmenes importantes de basuras y escombros, elementos que además del riesgo sanitario que conllevan, también se convierten en material a ser arrastrado en procesos de deslizamientos, incrementando sus efectos negativos.

- **Incendios Forestales y Urbanos**
  Si bien corresponden a zonas con usos de suelo muy diferentes, ambos tipos de incendio están íntimamente relacionados, como quedó demostrado con el último incendio del 12 y 13 de abril del 2014. La ciudad de Valparaíso, por un lado, está cercada en todo su contorno alto por extensas plantaciones forestales con monocultivos y, por otro lado, su crecimiento urbano natural ha sido en extensión hacia las partes altas de los cerros que la enmarcan, conformando con ello, perímetros de contacto directo entre las partes más vulnerables de la ciudad y extensas masas arbóreas con alto riesgo de ser objeto de focos de incendio. Estos procesos paralelos, carentes de una debida planificación y coordinación, determinan una fuerte predisposición a la generación de incendios masivos y extensivos, por la alta concentración de combustible, las condiciones topográficas, de viento, temperaturas y exposición al sol, así como por la libre circulación de personas entre ambas zonas.

- La mayor parte de los incendios que ocurren en la comuna -sean estos forestales o urbanos- son provocados por acciones humanas intencionales o producto de malas prácticas o descuidos.

- **Vientos**
  En general el territorio comunal costero tiene presencia importante de vientos, dominando los que provienen del suroeste, los que soplan con fuerza en la costa. La presencia de esta condición de vientos indica que es necesario observar y evaluar su comportamiento, para prevenir eventuales daños a las comunidades y sus bienes, en especial en las zonas altas de la ciudad.

- Otro aspecto importante es la acción del viento en combinación con otro tipo de amenazas, por ejemplo durante la ocurrencia de incendios, ya que se convierte en un factor de propagación relevante. Del mismo modo, durante la ocurrencia de lluvias, puede causar desprendimientos de elementos constructivos u objetos de otra índole.

[25] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2002) Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso, 2002, Valparaíso, Chile.*

La construcción social del riesgo en Valparaíso

Las condiciones particulares de riesgo que presenta un territorio, son el resultado de diversos procesos históricos, sociales, políticos, económicos y ambientales que han tenido lugar en una comunidad y que han sido conducidos por actores con intereses diversos y específicos, que han adoptado múltiples decisiones acerca de la ocupación y transformación del territorio, así como sobre la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. En definitiva, el riesgo es producto de un proceso de desarrollo particular, que ha caracterizado a un territorio particular, en el cual existen diferentes factores de peligro o amenaza, las que son enfrentadas con los medios y las condiciones materiales e inmateriales que esa comunidad ha construido a través del tiempo.

El desarrollo urbanístico en Valparaíso se ha caracterizado por una ocupación del territorio extensiva e intensiva; es decir, una ocupación creciente hacia la periferia, y con una alta densidad de edificación; todo ello condicionado por el paisaje y la topografía del territorio y especialmente de los cerros. Ello ha determinado la existencia de tres espacios diferenciados: el plan, el borde costero y los cerros.

El sector del plan, sitio en el cual tuvo origen la ciudad, en las inmediaciones del puerto, tuvo un crecimiento mediante el relleno de zonas costeras que fueron ocupando gradualmente los terrenos ganados al mar[26], y en el cual hoy se encuentra el centro de la ciudad y sus principales actividades. En la actualidad se encuentran barrios con edificios abandonados y/o deteriorados, que no se han podido renovar por los altos valores del suelo, producto de su centralidad. Estas condiciones pueden aumentar el riesgo frente a terremotos, inundaciones e incendios urbanos.

Los cerros son los sectores más vulnerables de la ciudad, por cuanto concentran la mayor parte de la población porteña y las condiciones más precarias de ocupación del territorio, tanto por las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, como por la complejidad de la topografía, la presencia de grandes extensiones de bosques de monocultivos de interés forestal y la ausencia de planificación en la conformación de los diferentes barrios.

El crecimiento urbano en los cerros ha estado marcado por ocupaciones irregulares, que con el paso del tiempo han sido "saneadas" por agentes del Estado, sin las medidas apropiadas para asegurar un hábitat seguro y de calidad. Estos asentamientos "han ido surgiendo por la lógica de las tomas de terreno, donde las quebradas fueron una oportunidad para resolver la demanda habitacional de las personas con menores recursos, donde muchas familias se movilizaron a estos lugares e invitaban a vivir a otras familias, desarrollándose una trama social muy cohesionada, basada en lazos familiares y de amistad, y generando una vida barrial caracterizada por compartir en torno a las quebradas como espacios de recreación o áreas verdes y productividad para el sustento familiar. Con el tiempo la tenencia de propiedad fue regulada por el Estado, permitiendo el asentamiento formal en los cerros"[27].

Así, de acuerdo con el Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción[28], los talleres participativos locales desarrollados[29] y el diagnóstico que realiza el Colegio de Arquitectos en su propuesta de Plan Maestro para Valparaíso[30], el sector de los cerros se caracteriza por presentar problemas de accesibilidad hacia el centro de la ciudad y entre los diferentes cerros y barrios; un inadecuado manejo de las quebradas; la formación de múltiples microbasurales en zonas bajas y/o abandonadas; la alta densidad de viviendas y la complejidad de sus autoconstrucciones; la escasa disponibilidad de equipamiento y servicios de apoyo a la actividad residencial; la precariedad de los medios de vida de los habitantes de estos sectores; la escasa conciencia y ponderación de la condición de riesgo por parte de la población; entre los más importantes.

En lo que respecta a las redes de infraestructura, en general existe cobertura suficiente en los sectores bajos y de altura media de la ciudad; sin embargo, lo que puede constituir ciertos grados de vulnerabilidad es la antigüedad de las instalaciones y su exposición ante determinadas amenazas. En los sectores más altos de los cerros, las obras de infraestructura presentan mayores dificultades para su construcción, trazados, conexiones y/o abastecimiento, por lo cual se producen menores niveles de cobertura y de calidad del servicio permanente.

En relación con la población, si bien existe algún conocimiento sobre los riesgos locales por la amenaza (tsunamis, terremotos, incendios, etc.), también se pudo constatar en los talleres participativos[31], que no existe un conocimiento detallado de las condiciones de vulnerabilidad y de riesgos específicos a cada población y territorio, asociados a cada una de las amenazas (sean éstas de origen natural, socionatural o antrópico).

Esto contribuye a que los diferentes actores locales (población, instituciones públicas y privadas, etc.) no tengan un conocimiento certero y estandarizado de cómo actuar para reducir, controlar y gestionar los riesgos existentes; y, en caso de desastres, cómo estar mejor preparados y responder a las situaciones de emergencia, y cómo atender a los diferentes grupos de población en función de su condición social y económica, su grupo etáreo, su sexo, presencia de alguna discapacidad, enfermedades, sector territorial, etc.

Sin embargo, también se pudo observar que la población de Valparaíso presenta capacidades en lo que respecta a la organización social para algunos aspectos de su interés, como puedan ser los temas vecinales, actividades deportivas, grupos de mujeres, etc., que podrían aprovecharse para mejorar el capital social de cara a participar en la gestión comunal de los riesgos de desastres.

[26] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014.*

[27] *Op.cit*

[28] *Op.cit.*

[29] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014*

[30] *Colegio de Arquitectos de Chile, Delegación Región Valparaíso, Comisión Especial de Reconstrucción (2014). Propuesta Plan Maestro Valparaíso: Reconstrucción y Planificación Urbana. Valparaíso, Julio de 2014.*

[31] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014*

Cuadro de amenazas, vulnerabilidades y riesgos por territorios o zonas afectadas de la comuna de Valparaíso

A continuación se presenta un cuadro de amenazas y vulnerabilidades realizado a partir del análisis PLADECO vigente y el diagnóstico del Plan Regulador de Valparaíso:

Tabla 11: Amenazas y Vulnerabilidades por zona afectada de la comuna de Valparaíso

Amenaza	Vulnerabilidad	Riesgo	Zona afectada
Sismo	• Personas con dificultades para protegerse y ser evacuadas (adultos mayores, niños, discapacitados). • Territorios de relieve complejo que dificulta el desplazamiento. • Edificaciones antiguas, de materiales inestables, en estado deficiente y con estructuras complejas por altas pendientes. • Infraestructura de servicios básicos muy antigua y en regular estado de conservación. • Medios de vida precarios e informales, ligados a las viviendas.	• Pérdidas de vidas y heridos por colapso de estructuras. • Pérdidas y daños en bienes y medios de sustento. • Obstrucciones de vías de circulación por caída de rocas y deslizamientos de suelos en zonas de pendiente fuerte. • Daños y pérdidas de servicios básicos	Extensivo en toda la comuna, con especial atención en el plan de la ciudad conformado por rellenos artificiales y zonas de los cerros, con fuertes pendientes, con suelos finos y erosionados.
Tsunami	• Edificaciones de viviendas e instalaciones productivas y de servicios emplazadas en zonas de inundación. • Instalaciones vitales de educación y salud en zonas inundables. • Vialidad, señalética y medios de alerta insuficientes para guiar una eventual evacuación. • Escasa preparación de la población para evacuar y protegerse ante la ocurrencia de un tsunami.	• Pérdidas de vida y heridos por dificultades para evacuar las zonas inundables. • Pérdidas y daños en bienes y medios de vida. • Colapso de instalaciones vitales de salud y educación ubicadas en zonas inundables. • Dificultades para la recuperación por afectación de servicios públicos.	Zonas bajas costeras de la ciudad y en particular el sector El Almendral, desde la costa hasta las partes bajas de los cerros. Dependiendo del origen de las olas, también se puede afectas el sector de Laguna Verde.
Inundaciones	• Viviendas emplazadas en laderas y quebradas que se activan ante las lluvias. • Cursos de agua de flujo eventual alterados, por Importante presencia de basuras y escombros. • Insuficientes redes de evacuación de aguas lluvias.	• Pérdidas de vidas, personas heridas y/o enfermas por alta exposición al agua, al frío y al arrastre de materias. • Pérdidas y daños en bienes y medios de vida.	Puntos bajos de las quebradas y sector costero, donde confluyen las aguas. También alrededor del embalse Peñuelas, en Placilla y en el estero El Sauce.
Remociones en masa	• Viviendas e instalaciones vitales de educación y salud emplazadas en laderas y quebradas con fuertes pendientes e insuficientes obras de contención. • Vías de circulación construidas por cortes en los cerros, dejando expuestas sus laderas. • Redes de infraestructura de servicios con trazados en zonas susceptibles de deslizamientos.	• Pérdidas de vidas por deslizamientos de suelos en zonas habitacionales. • Pérdidas de medios de vida ligados a las viviendas. • Pérdidas, daños y obstrucción en vías de circulación. • Pérdidas y daños en redes de infraestructura de servicios básicos.	Zonas altas de la ciudad, en cerros y quebradas, con incidencia en los sectores bajos donde confluyen los materiales desplazados.
Incendios forestales y urbanos	• Viviendas e instalaciones vitales de educación y salud emplazadas en laderas y quebradas con fuertes pendientes, cercanas a plantaciones forestales, con insuficientes redes de agua y de difícil acceso. • Medios de vida asociados a zonas con alta carga combustible. • Redes de infraestructura de servicios con trazados en zonas susceptibles de incendios.	• Pérdidas de vidas por acción del fuego y dificultades para evacuar zonas habitacionales. • Pérdidas de medios de vida en zonas expuestas o ligados a las viviendas. • Pérdidas, daños y obstrucción en vías de circulación. • Pérdidas y daños en redes de infraestructura de servicios básicos. • Pérdidas económicas por combustión de cultivos forestales.	En general las zonas con mayor carga combustible se ubican en los cerros, por la materialidad y alta densidad de las edificaciones. También en estos sectores existen fuertes pendientes y exposición a vientos, lo que favorece la propagación del fuego. En menor medida, también hay exposición al fuego en las zonas planas, por la antigüedad y materiales de las edificaciones.
Vientos	• Viviendas de material ligero o de condiciones estructurales precarias • Instalaciones de infraestructuras de servicios básicos. • Instalaciones vitales de salud y educación con mantención insuficiente o con elementos estructurales o decorativos inestables.	• Pérdidas de vidas por acción de materiales o elementos expelidos con la fuerza del viento. • Pérdidas de medios de vida en zonas expuestas o ligados a las viviendas. • Acumulación de materias y elementos sueltos en cursos de agua o zonas no adecuadas. • Pérdidas y daños en redes de infraestructura de servicios básicos. • Erosión de suelos por acción del viento	Extensivo en toda la ciudad, con especial atención en las zonas altas de los cerros, donde se producen flujos de vientos combinados por la posición de las quebradas y su efecto ascendente por las temperaturas.

Fuente: Elaboración propia. En base al PLADECO vigente, el diagnóstico del Plan Regulador de Valparaíso y observación en terreno.

SECCIÓN 2
DESCRIPCIÓN DEL DESASTRE Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

3. Descripción del desastre

El 12 de abril de 2014 se inició un incendio forestal en la Comuna de Valparaíso, en las cercanías del Camino La Pólvora, a la altura del Vertedero El Molle.

El incendio se inició en un sector forestal, de difícil acceso y próximo a los asentamientos humanos de los cerros de Valparaíso. Si bien ha habido diversas teorías, a la fecha todavía no se cuenta con una versión definitiva que explique las causas que originaron el incendio forestal que terminó en desastre.

El incendio arrasó aproximadamente 1.000 hectáreas de bosques y se extendió por la zona alta de los cerros de Valparaíso, llegando a áreas residenciales de la Comuna, afectando los cerros La Cruz, Las Cañas, El Litre, El Vergel, Mariposas, Ramaditas, Rocuant y Merced, donde 15 personas perdieron la vida y alrededor de 12.500 personas fueron afectadas, con un cifra aproximada de 3.000 viviendas destruidas.

El incendio se extendió descontroladamente, favorecido por diversos factores naturales y sociales, entre ellos: las condiciones climáticas características de esta zona, como los fuertes vientos; las condiciones del territorio, como quebradas con fuertes pendientes, que dificultan su accesibilidad; la propia trama urbano-territorial, con limitaciones de conectividad y acceso, la ausencia de vías de evacuación, la ubicación de las viviendas y los materiales de construcción; la acumulación de basura y otros materiales en las quebradas que actuaron como combustible para avivar el incendio, etc.

La gravedad del incendio superó la capacidad local para hacer frente al desastre, de manera que las autoridades municipales recibieron apoyo de los niveles regional y central del país.

El incendio sólo pudo ser controlado 7 días después de originarse, si bien se mantuvo la alerta amarilla para controlar una posible reactivación.

3.1. Sectores del territorio afectados

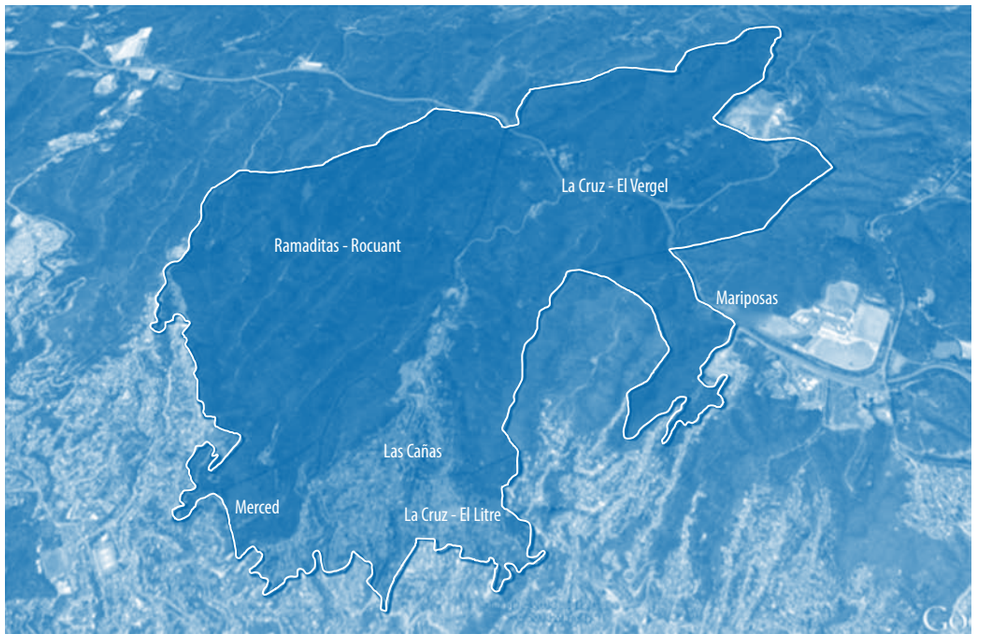
Valparaíso cuenta con una superficie total comunal de 40.160 hectáreas. De ellas, 12.377 hectáreas conforman la ciudad de Valparaíso (área urbana). Según datos municipales[32], la superficie del área afectada por el incendio fue de 1.021 hectáreas, que constituye el 2,5% del territorio total de la comuna, y un 8% del territorio urbano global[33].

[32] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp. 72*

[33] *Esta cifra es coherente con las 1.042 hectáreas declaradas en el "Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación Urbana", formulado por el Gobierno de Chile.*

En el siguiente mapa se presenta la zona total afectada por el incendio.

Mapa 1. Zona afectada por el incendio



Fuente: SECPLA- Municipalidad Valparaíso, 2014.

El desastre afectó a los cerros La Cruz, Las Cañas, El Litre, El Vergel, Mariposas, Ramaditas, Rocuant y Merced.

El área siniestrada se conoce como "la parte alta de los cerros" y corresponde a la franja existente entre el Camino Cintura y el Camino de La Pólvora. Este sector presenta un uso habitacional intensivo y alberga a la población de menores ingresos de la ciudad[34].

A efectos de manejar la emergencia y la recuperación, el territorio afectado se dividió, por la Municipalidad de Valparaíso, en 6 zonas.

Estas son:

1. Mariposas
2. La Cruz – El Vergel
3. Ramaditas – Rocuant
4. Las Cañas
5. Merced
6. La Cruz – El Litre

[34] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 70*

Además, en otros casos, se intervino de acuerdo a las macro-zonas identificadas por el Programa Gerencia de Barrios[35]. Estas macro zonas son:

4.1. La Cruz- El Litre

4.2. Las Cañas

4.3. Merced

3.3. Ramaditas

5.3. Florida- Mariposas Bajo

5.6. Monjas- Mariposas Alto

Para efectos del presente documento, se utilizará la división de las 6 zonas identificadas por la Municipalidad de Valparaíso, ya que en función de ella se desarrolló el proceso participativo.

En la siguiente tabla se detalla el número de hectáreas afectadas en cada una de las 6 zonas identificadas por la Municipalidad de Valparaíso.

Tabla 12: Superficie siniestrada

Zonas	Macro zonas	Superficie afectada (hectáreas)
1	Mariposas	50
2	La Cruz - El Vergel	484
3	Ramaditas - Rocuant	384
4	Las Cañas	45
5	Merced	27
6	La Cruz - El Litre	31
TOTAL		1.021 Has

Fuente: Municipalidad de Valparaíso, Borrador del Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, 2014

Otro aspecto importante es distinguir entre la población afectada residente en zonas regularizadas y aquella ubicada en zonas de campamentos, ya que ésta última, en general, se encuentra ubicada en los límites del área urbana y por lo mismo carece de acceso a servicios básicos. Sumado a esto, un alto porcentaje de las viviendas de los campamentos están construidas en quebradas y/o en áreas de restricción de alta tensión (a 20 metros o menos distancia de torres de alta tensión) lo que las hace vulnerables y propensas a ser afectadas fuertemente por los desastres.

Respecto a la habitabilidad de los campamentos y su nivel de afectación producto del incendio, la Ilustre Municipalidad de Valparaíso señala que en el área afectada existen 11 campamentos (7,5% de los campamentos de la región) que albergan un total de 657 familias, de las cuales 352 fueron siniestradas[36]. Los campamentos siniestrados son: Cristo Redentor; El Gran Futuro; El Vergel Alto; Francisco Vergara; La Ruda; Mesana Alto; Nueva Esperanza; Pampa Ilusión; Sin Nombre 10; Tiro Al Blanco; Visión de Crecer[37].

[35] *Estas zonas y macro-zonas corresponden a 6 sectores para facilitar la gestión de barrios, realizada por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso en el año 2008. Es una clasificación territorial-administrativa y no está acotada al polígono exacto de la zona siniestrada.*

[36] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp.86.*

[37] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 86*

3.2. Población afectada

Es muy importante señalar que no se dispone de una evaluación de daños e impactos del desastre en la población afectada. En su lugar, la Ilustre Municipalidad de Valparaíso tomó como referencia los datos poblacionales del Censo 2002, para establecer el universo de población, ya que no es posible utilizar los datos del 2012. Asimismo, tomó como referencia los datos de la población registrados en la Ficha de Protección Social[38] (FPS)[39], aplicados antes del desastre (contiene información entre 2007-2014), para estimar la población de los sectores afectados. Es decir, se trata de información estadística que permite configurar el escenario de afectación del desastre pero no corresponde a una evaluación del impacto del desastre en la población específicamente afectada.

Características de la población en los sectores afectados

Como resultado del incendio fallecieron 15 personas.

Con respecto al total de personas damnificadas, no hay cifras consensuadas oficialmente. Al respecto, se pueden encontrar diferentes datos en función de la fuente. La Municipalidad de Valparaíso ha considerado, de acuerdo a la FPS[40], un total de 13.365 personas que residían en los sectores afectados. Por su parte, el Ministerio del Interior definió que el número de personas damnificadas fue de 10.292.[41]

Según datos municipales, la población total de los sectores afectados por el desastre era de 13.365 habitantes (3.994 familias), con un 43,5% de hombres y 56,5% de mujeres. La población de los sectores afectados constituye casi la mitad de la población que habita los cerros afectados (un 42%) y un 5,3% del total de la población comunal.

Tabla 13: Datos de población residente en sectores afectados, en comparación con total población comunal y de los cerros

Áreas	Población	% Hombres	% Mujeres
Población comunal (Censo 2002)	251.133	49,1	50,9
Población total cerros afectados (Censo 2002)	31.889	48,0	52,0
Población sectores afectados) (FPS)[42]	13.365	43,5	56,5
Nº de familias	3.994	-	-

Fuente: Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción. SECPLA. Ilustre Municipalidad de Valparaíso; en base a Censo 2002, Proyección Poblacional del INE, 2012; y Ficha de Protección Social.

[38] *La Ficha de Protección Social (FPS), es una encuesta que utiliza el Estado para determinar quiénes pueden acceder a las prestaciones o beneficios sociales que entrega el Estado, como subsidios, bonos, pensiones, atención médica y otros. Mide la vulnerabilidad de una familia o el riesgo de estar o caer en situación de pobreza. La FPS es aplicada por la Unidad o Departamento de Estratificación Social de cada municipio. En el caso de Valparaíso se aplicó al 75% de la población total comunal registrada en el Censo de 2002.*

[39] *Biblioteca del Congreso Nacional, (BCN), (2009). Guía Legal sobre Ficha de Protección Social. Disponible en: http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ficha-de-proteccion-social.*

[40] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014.*

[41] *Ministerio del Interior, (2014). La Reconstrucción en Cifras, a 6 meses del incendio. Octubre, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/10/Valpo.-a-6-meses-del-incendio.pdf*

[42] *Existe una diferencia en cuanto a las cifras de la población de los sectores afectados dentro del mismo Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción. En un inicio se menciona que la población afectada fue de 13.258 personas, y luego, al desagregar los datos por sector de residencia, se indican 13.365 personas, es decir, una diferencia de 107 personas.*

Los datos de la población según sectores damnificados por el incendio, facilitados por la Municipalidad de Valparaíso en base a la FPS, son los siguientes:

Tabla 14: Número de habitantes y familias por zonas afectadas

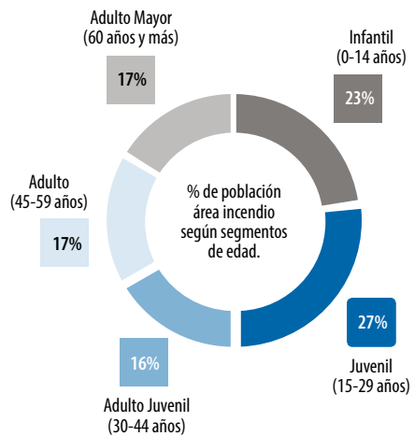
Cerro	Número de Habitantes	Nº de familias
Mariposas	5	1
La Cruz - El Vergel	352	101
Ramaditas - Rocuant	2.969	905
Las Cañas	4.237	1.219
Merced	1.869	610
La Cruz - El Litre	3.933	1.158
TOTAL	13.365	3.994

Elaboración propia a partir de Gráfico: Población según sectores damnificados por incendio. Borrador del Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción. Fuente: FPS 2014 Municipalidad de Valparaíso.

A continuación se presenta la distribución de la población de los sectores afectados, por grupos etarios[43]. Estos porcentajes no refieren específicamente a la población afectada por el desastre, sino que a las características de la población por grupos de edad de la zona afectada, antes del incendio.

Tabla 15: Población según rango etario

Población por grupos de edad	Porcentaje del total de población afectada
Infantil (0-14 años)	23
Juvenil (15-29 años)	27
Adulto juvenil (30-44 años)	16
Adulto (45-59 años)	17
Adulto mayor (60 años y más)	17
Total	100



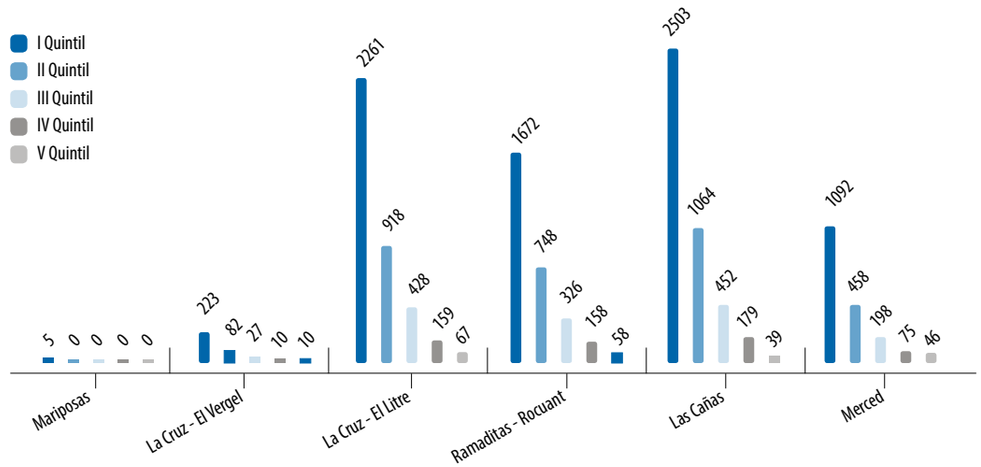
Fuente: Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, en base a FPS 2014. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

[43]*Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 26.*

Perfil socioeconómico de la población en los sectores afectados

De acuerdo al perfil socioeconómico de la población en los sectores afectados, según datos de la FPS, el 58% de la población pertenecería al primer quintil de ingresos, es decir, a aquél que cuenta con los menores ingresos de la población. El 25% al segundo quintil, el 11% al tercero y sólo el 6% de los damnificados pertenecería a los dos últimos quintiles[44]. Estas cifras reflejan la vulnerabilidad socioeconómica en la que se encontraba la población afectada antes de ocurrido el incendio, lo que agrava el impacto del desastre. Es muy probable que estas cifras se vean exacerbadas al haber sufrido pérdidas totales o parciales de bienes muebles e inmuebles y en muchos casos de sus fuentes laborales a raíz del incendio.

Gráfico 1: Distribución de la población en áreas afectadas, según quintil de ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Borrador del Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, 2014.

[44]*Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 27*

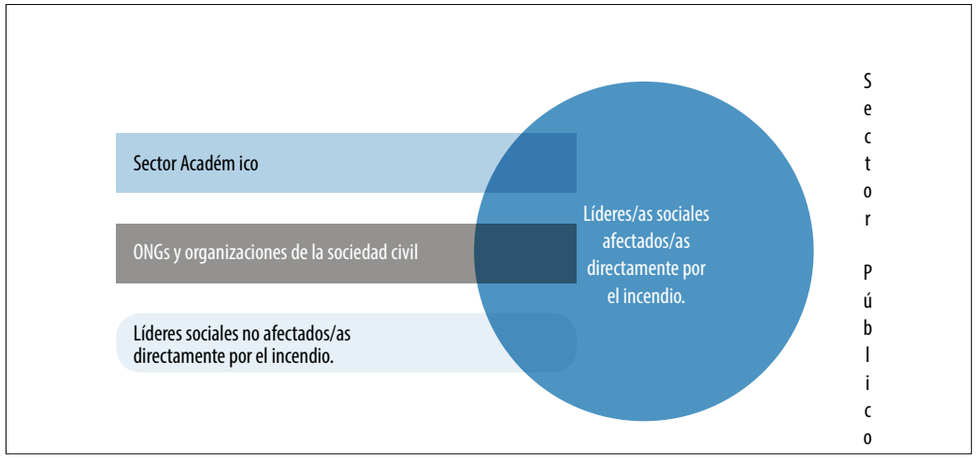
[45]*El Municipio de Valparaíso utiliza el concepto de líderes/as territoriales para referirse a aquellos que lideran Juntas de Vecinos, y el de líderes/as funcionales para aquellos que lideran a otro tipo de organización social (centros culturales, centro de madres, de adulto mayor, de jóvenes, entre otros).Por tanto, el presente documento realizará la misma distinción.*

3.3. Metodología del proceso participativo para la evaluación de necesidades de recuperación postdesastre

Para identificar las necesidades de recuperación post-desastre de la población, además de revisar y analizar la información dispuesta por la institucionalidad pública, como se dijo anteriormente, se realizó un amplio proceso participativo que involucró a diferentes actores clave a través de distintas actividades. Para seleccionar a dichos actores se elaboró un Mapa de Actores Sociales de la comuna de Valparaíso, y se complementó la convocatoria con las recomendaciones realizadas por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y la Delegación Presidencial para la Reconstrucción.

En este proceso se definieron 4 tipos de actores clave: 1) líderes/as sociales territoriales y funcionales[45] afectados directamente por el incendio; 2) líderes/as sociales territoriales no afectados directamente por el incendio; 3) sector académico; 4) sector sociedad civil y ONG's. El siguiente diagrama presenta a los actores clave para la recuperación de la comuna de Valparaíso:

Diagrama 1: Actores Clave para la recuperación de la Comuna de Valparaíso



Elaboración propia en base al Mapa de Actores Sociales de la comuna de Valparaíso.

Las metodologías utilizadas para identificar las necesidades de recuperación post-desastre y conocer la visión de futuro y desarrollo de la población, fueron distintas según cada perfil de actor. En la siguiente tabla se presentan los distintos tipos de actores que formaron parte del proceso participativo, los objetivos, la actividad realizada con cada uno de ellos y las metodologías respectivas.

Cuadro 1: Actores Clave, actividades, objetivos específicos, metodologías participativas

Actor Clave	Actividad	Objetivos específicos	Metodología
Líderes/as territoriales y funcionales afectados directamente por el incendio	10 Talleres Participativos Locales[46]	a. Evaluar daños e impactos del incendio de Valparaíso del 12 y 13 de Abril. b. Identificar y resaltar capacidades de la población afectada en el incendio. c. Identificar vulnerabilidades, riesgos y amenazas que afectan a la población damnificada. d. Identificar necesidades de recuperación de la población afectada. e. Identificar posibles soluciones para la recuperación de la población afectada y la ciudad de Valparaíso.	1. Mapeo territorial participativo: permitió diagnosticar el territorio afectado. El mapa se llevó impreso a cada taller y sobre él los participantes ubicaron, mediante íconos y simbologías, problemáticas relacionadas a las dimensiones de recuperación[47] definidas previamente para el desarrollo de los talleres. Se mapearon, también, las capacidades de los participantes, los recursos disponibles para su recuperación y las organizaciones e instituciones que actúan a nivel territorial. Además, se dejó el espacio para incorporar nuevas dimensiones que pudieran emerger desde los mismos participantes. 2. Matriz de Recuperación: se construyó participativamente con las problemáticas, necesidades y propuestas de solución para cada una de las necesidades identificadas por los participantes del taller.
	1 Taller Participativo Territorial de Validación y Priorización de Necesidades y Propuestas de Solución[48]	a. Validar y priorizar las propuestas de solución y acciones para la recuperación de la población afectada y de Valparaíso, identificadas en los talleres participativos locales.	1. Transferencia de nociones básicas sobre Gestión del Riesgo y Desastres a participantes de talleres: se entregaron elementos técnicos y básicos de la temática para que los participantes pudiesen enfrentar de mejor manera, y más responsablemente, el proceso de priorización de soluciones que siguió a continuación. 2. Presentación de necesidades identificadas en los talleres participativos locales para su Validación. 3. Proceso de priorización de soluciones: • Se elaboró un Listado de Criterios Comunes que permitieron analizar y así priorizar, por parte de los participantes, las posibles soluciones y líneas de acción. • Se dividió a los participantes en grupos de trabajo en los que debieron analizar y priorizar, a través de una dinámica de clasificación, las soluciones propuestas velando por la recuperación y transición al desarrollo de Valparaíso. A cada grupo le correspondió realizar el proceso de priorización de 3 de las 12 dimensiones de recuperación abordas en los talleres participativos locales. • Presentación de los resultados de la priorización de soluciones en un plenario final.
Líderes/as territoriales no afectados directamente por el incendio	1 Mesa de Trabajo[49]	a. Identificar riesgos, amenazas y vulnerabilidades de la ciudad de Valparaíso y su población. b. Identificar los recursos de la Ciudad de Valparaíso y las capacidades de sus habitantes. c. Identificar visión de desarrollo y futuro de actores locales de Valparaíso.	1. Presentación del proceso participativo para la elaboración del Plan de Recuperación de Valparaíso post- desastre. 2. Mesas de Trabajo: fue orientada a través de preguntas guía vinculadas al reconocimiento de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, identificación de los recursos de la comuna, acciones prioritarias y visión de desarrollo y futuro para la recuperación de la comuna.
Sector Académico	Mesa de Trabajo[50]		
Sector Sociedad Civil y ONGs	Mesa de Trabajo[51]		

Fuente: Elaboración propia en base al Producto Sistematización del Proceso Participativo

[49] *Se efectuaron un total de diez (10) Talleres Participativos en cada uno de los puntos identificados en conjunto con la Municipalidad. Estos puntos fueron los siguientes: Cerro La Cruz 1) sector Junta de Vecinos 18, 2) sector Las Guaitecas, 3) El Vergel; Cerro Las Cañas 4) sector Junta de Vecinos 62, 5) sector Centro Comunitario Las Cañas; Cerro Ramaditas 6) sector Rocuant, 7) sector Sor Teresa; Cerro Mariposa 8) sector Mesana; 9) Cerro El Litre; y 10) Cerro Merced.*

[50] *Se trabajó en base a doce (12) dimensiones de recuperación definidas en función de las guías diseñadas por PNUD para la Evaluación de Necesidades de Recuperación. Estas son: empleo y medios de vida, servicios básicos, educación, vivienda e infraestructura pública, gestión del riesgo, salud, seguridad familiar, transporte y vialidad, gobernabilidad, participación ciudadana y organizaciones sociales, medio ambiente, y seguridad ciudadana y protección. Además, se brindó el espacio para que pudieran surgir nuevas dimensiones, no abordadas previamente, a partir de los talleres. Sin embargo, se mantuvieron las mismas dimensiones propuestas inicialmente.*

[51] *En el Taller Participativo Territorial de Validación y Priorización de Necesidades y Propuestas de Solución, se convocó a los líderes/as territoriales y funcionales que asistieron a los 10 Talleres Participativos Locales.*

En la siguiente tabla se presenta la cantidad de participantes que, a través de su participación, contribuyeron a la elaboración del presente documento.

Tabla 16: Asistentes al Proceso Participativo

Actor	Actividad	Participantes Mujeres	Participantes Hombres	Participantes Coordinadores I.M.V. y/o Delegación Presidencial para la reconstrucción	Total Participantes
Líderes/as territoriales y funcionales afectados directamente por el incendio	10 Talleres Participativos Locales	42	27	10	77
	1 Taller Participativo Territorial de Validación y Priorización de Necesidades y Propuestas de Solución	12	4	8	24
Líderes/as funcionales afectados indirectamente por el incendio	1 Mesa de Trabajo	5	4	1	10
Sector Académico	1 Mesa de Trabajo	5	7	6	18
Sector Sociedad Civil y ONG's	1 Mesa de Trabajo	10	8	1	19
Total		74	50	26	148

Fuente: Elaboración propia en base al Producto Sistematización del Proceso Participativo.

El proceso participativo permitió por un lado, elaborar un Plan de Recuperación acabado y coherente con las necesidades de la población afectada, integrando la visión de desarrollo y futuro de los actores locales, y por otro, conocer el impacto del desastre sobre dimensiones de recuperación que van más allá de la recuperación física. Respecto a ello, cabe señalar que, si bien muchas necesidades surgieron a raíz del incendio, una gran parte de ellas, preexistía antes del desastre, lo que refleja, una vez más, la gran vulnerabilidad en la que se encontraban los cerros de Valparaíso y su población. Esta condición aumenta el impacto del desastre, por lo que se torna fundamental reducir la vulnerabilidad de la población y fortalecer sus capacidades a fin de que el riesgo de desastres pueda verse disminuido.

3.4. Impacto del desastre e Identificación de Necesidades, por dimensiones de recuperación

3.4.1. Habitabilidad Urbana e Infraestructura Pública

Cantidad de viviendas afectadas

Una de las principales características de la zona afectada por el incendio es que presenta un uso habitacional intensivo y alberga a la población de menores ingresos de la ciudad. No existe una adecuada planificación del territorio, lo que se demuestra en la alta ocupación e intervención de las quebradas y de las áreas de protección[52]. Además, existe una cultura de barrio y familia extendida en la ocupación de los terrenos que se expresa en el crecimiento modular de las viviendas en los mismos lotes y espacios colindantes no habilitados urbanamente. Por otra parte, el sector está ocupado por conjuntos habitacionales con presencia mayoritaria de la "vivienda social" y auto construcción en sitios tomados[53].

La Ilustre Municipalidad de Valparaíso, en el borrador del Diagnóstico para la Reconstrucción Municipal, señala que en la zona afectada por el incendio se perdieron un total de 2.656 viviendas, equivalentes al 87,4% de las viviendas ubicadas en el perímetro. Los cerros con mayor número de viviendas damnificadas fueron La Cruz, El Vergel y Las Cañas. Existen diferencias en los datos entregados en el mismo borrador, pues se reconoce también un total de 3.238 viviendas siniestradas[54].

Por su parte, el Ministerio del Interior señala que las viviendas siniestradas fueron 2.975, cifra que, a su vez, es distinta de las 2.910 identificadas en el Plan de Inversiones Reconstrucción y Rehabilitación Urbana, elaborado por el mismo ministerio[55].

Cabe resaltar también, que en el total de las 6 macro-zonas definidas por Gerencia de Barrios[56], se contabiliza un total de 30 unidades vecinales, de las cuales el 50% de ellas fueron afectadas por el incendio (15 unidades vecinales)[57].

Tabla 17: Unidades vecinales afectadas por cada macro-zona

Macro-zonas	Clasificación sectorial de Gerencia de Barrios	Unidades vecinales del sector		Unidades vecinales damnificadas	
		Nº de Unidad Vecinal (UV)	Total UV	Nº de Unidad Vecinal (UV)	Total UV
LA CRUZ – EL LITRE	4.1	15, 17, 18, 18, 156	6	15, 17, 18	3
LAS CAÑAS	4.2	13, 14, 62, 63, 63-A, 186	6	14, 62, 63, 63-A, 186	5
LA MERCED	4.3	58, 59, 60, 61, 165	5	60, 61	2
MARIPOSAS Y FLORIDA	5.3	22, 67, 125, 126	4	126	1
MARIPOSAS ALTO Y MONJAS	5.6	20, 21, 65, 66, 142	5	66	1
RAMADITAS	3.3	97, 98, 98A, 99	4	98, 98A, 99	3
TOTAL			30	TOTAL	15

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción. SECPLA. Ilustre Municipalidad de Valparaíso, 2014.

[52] *El criterio para seleccionar a los líderes funcionales no afectados directamente por el incendio fue estar registrado en los catastros municipales de organizaciones sociales. DIDECO le facilitó al equipo del proyecto un listado de dirigentes/as sociales para apoyar la convocatoria y en paralelo, la presidenta de la Unión Comunal de Valparaíso, Paola Salazar, entregó todo su apoyo para ampliar y apoyar la convocatoria de los miembros de las Juntas de Vecinos de la comuna.*

[53] *El criterio para convocar a la Mesa de Trabajo a los participantes del sector académico fue estar relacionados de alguna manera al proceso de recuperación post incendio. Esta información fue entregada por el Mapa de Actores Sociales construido en la primera fasedel proyecto. Se convocó a los departamentos de arquitectura, geografía, trabajo social, psicología y sociología de Universidades de Valparaíso pertenecientes al Consejo de Rectores (Playa Ancha, Católica, de Valparaíso, Santa María).*

[54] *La Mesa de Trabajo con ONGs y organizaciones de la sociedad civil se convocó a través de la Red de Ayuda Humanitaria Chile (RAHCh), sus asociados, y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de Infancia, Cultura, Emergencia, Salud Mental, Medio Ambiente, entre otros. Esta información fue entregada por el Mapa de Actores Sociales.*

[55] *Ministerio del Interior, (2014). La Reconstrucción en Cifras, a 6 meses del incendio. Octubre, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/10/Valpo.-a-6-meses-del-incendio.pdf*

[56] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso (2008), Programa de Gerencia de Barrios, Valparaíso, Chile. 2008.*

[57] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp.30, 32,34, 36 y 38.*

Es importante mencionar que la dimensión de la vivienda no fue tratada en el proceso participativo, ya que los/as mismos/as lideres/as sociales mencionaron que ya estaba resuelta a través de los subsidios para la reconstrucción. Pese a esto, algunos vecinos expresaron su preocupación frente a la posible pérdida de identidad que podrían sufrir las construcciones del sector frente a soluciones habitacionales que en general son homogeneizadoras. En este sentido, el incendio también podría afectar la identidad de los barrios y por lo mismo, se solicita que además de recuperar las viviendas físicas, se preste atención a la recuperación del patrimonio cultural, la historia y la identidad propia de cada cerro, tomando en cuenta la particularidad de cada barrio.

Cantidad de infraestructura pública afectada

La Municipalidad de Valparaíso señala que hubo 20 espacios públicos siniestrados a raíz del incendio. Estos son los siguientes[58]:

Tabla 18: Infraestructura Pública siniestrada

Infraestructura Pública Siniestrada	Cantidad
Junta de Vecinos	3
Club Deportivo	4
Centro de Madre	3
Jardín Infantil	2
Centro de Salud Familiar (CESFAM)	1
Centro Comunitario	1
Culto	5
Centro de Adulto Mayor	1
TOTAL	20

Fuente: Elaboración propia en base al borrador del Diagnóstico para la Reconstrucción Municipal, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

El Ministerio del Interior, señala que las construcciones dañadas cuyo uso era el equipamiento público fueron 32, aunque no presenta los diferentes tipos de infraestructura pública siniestrada[59].

El proceso participativo realizado con líderes/as sociales refleja la preocupación respecto a la inversión estatal destinada a la recuperación de espacios públicos en las áreas afectadas por el incendio, ya que es considerada como una gran oportunidad para mejorar los barrios y al mismo tiempo, su calidad de vida. Los relatos dieron cuenta de la precariedad en que se encuentran los espacios públicos de la mayoría de los cerros afectados. En general, no existen áreas verdes, infraestructura deportiva, espacios culturales ni sedes para cada una de las organizaciones sociales del sector. Esto repercute directa y negativamente en la participación ciudadana local ya que no se proporcionan los soportes necesarios para la organización social[60].

Respecto a las áreas verdes, es interesante destacar que la superficie total de áreas verdes en la ciudad de Valparaíso se ha estimado en 50,1 has lo cual es mínimo (1,8 m2 por habitante) comparado con las 2.579, 7 has. de área urbana y la norma recomendada por la Organización Mundial de la Salud de 9 m2/habitante. Sumado a esto, según el Programa de control de microbasurales en Valparaíso[61], un 60% de las áreas verdes presentes en la comuna no han sido consolidadas y reúnen las condiciones para la creación de microbasurales[62] lo que acentúa el riesgo sanitario y de incendios en el territorio.

[58] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp. 83.*

[59] *Ministerio del Interior, (2014). La Reconstrucción en Cifras, a 6 meses del incendio. Octubre, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/10/Valpo.-a-6-meses-del-incendio.pdf*

[60] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 37*

[61] *Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, (2009).*

Servicios básicos

Respecto del acceso a servicios básicos de la población afectada por el incendio, nuevamente es importante distinguir entre las dos realidades que habitan los cerros de Valparaíso: por un lado, el área urbana que, por lo general, tiene todos los servicios básicos claramente establecidos, y por otro, el sector de los campamentos, donde los servicios básicos son suministrados de forma irregular por terceros o por la misma comunidad.

En las zonas urbanas existen tres servicios básicos: agua potable, electricidad y alcantarillado, además de contar con un sistema de recolección de basura que funciona regularmente cada semana. En el caso de las zonas donde se ubican los campamentos, solo en algunos sectores se encuentra habilitado el servicio eléctrico mas no así los sistemas de agua potable y alcantarillado. El agua se provee por medio de camiones aljibes municipales, pero se observa irregularidad en los tiempos de entrega[63]. En cuanto al manejo de la basura, ésta es acopiada por la misma comunidad en basureros ilegales ubicados en el mismo sector[64].

Agua Potable

Luego del incendio, en los sectores urbanos, el servicio de agua potable fue restablecido al segundo día después de la emergencia, pese a que se informaron algunas variaciones de presión en la salida del agua. En las zonas que no tenían acceso a agua potable antes del incendio, el acceso a agua para beber y para preparar alimentos fue suficiente, no así el agua necesaria para la higiene personal.

Sistema de Eliminación de Excretas

Tanto antes como después de la emergencia, las zonas donde están ubicados los campamentos han contado con sistemas de saneamiento deficientes, especialmente en relación a la disposición de excretas, ya que pesar de estar dispuestos hacia áreas abiertas (por lo general hacia las quebradas), se ubican muy cerca de las viviendas y viviendas de emergencia. Luego de la emergencia, en estas zonas y en aquellas donde las viviendas sufrieron la quema de sus redes de alcantarillado, se instalaron baños químicos por parte del Municipio y de empresas privadas. Los servicios higiénicos no fueron diferenciados para hombres, mujeres y niños por lo que fueron utilizados sin discriminación, generando un riesgo para la seguridad, especialmente para niños, niñas y mujeres[65].

En este punto se distinguen principalmente 3 tipos de problemáticas:

- quema de las tuberías de alcantarillado;
- falta de acceso a alcantarillado, pese a estar pagando por el servicio de agua potable y alcantarillado en conjunto;
- deficientes conexiones de alcantarillado por propiedad, debiendo hacer tratos informales entre vecinos para conectarse a la red.

De esta forma, el incendio afectó de sobremanera el acceso a los servicios básicos de la población damnificada repercutiendo directamente en su calidad de vida. El proceso participativo realizado con líderes/as sociales confirma este punto al des-

[62] *Programa de control de microbasurales en Valparaíso: hacia un cambio conductual de la población a través de la educación y la participación ciudadana. Junio 2009, Valparaíso. pp 5. Disponible: http://ciperchile.cl/pdfs/2014/04/incendio/Microbasurales.pdf.*

[63] *Op.cit. pp 27.*

[64] *El Reporte de Estadísticas Comunales (BCN) 2011, señala que el 98,7% de los hogares de la comuna de Valparaíso tienen acceso a agua potable por medio de una red pública; el 94,4% de los hogares de la comuna tienen acceso al sistema de eliminación de excretas y el 100% tiene acceso a energía eléctrica.*

[65] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2014).Informe Misión de Evaluación Intersectorial Rápida de Naciones Unidas del Incendio forestal "Fundo Los Perales, camino La Pólvora" en Valparaíso, Chile. 2014, Valparaíso, Chile. pp 3*

tacar, principalmente, la problemática vinculada a la falta de acceso a agua potable (en zonas de campamentos) y al servicio de alcantarillado. Pese a que el incendio aumentó el número de familias sin cobertura de servicios básicos, existe una problemática anterior que es menester resolver para reducir la vulnerabilidad de la población[66].

3.4.2. Conectividad y vialidad

Los problemas identificados en esta dimensión, no tienen causa directa en el incendio, sin embargo, repercuten en el nivel de vulnerabilidad de la población post desastre. Las redes viales constituyen un elemento fundamental en el desarrollo de toda ciudad y, por lo tanto, de ellas depende en gran medida la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido la Propuesta del Plan de Reconstrucción Municipal y el Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación urbana, del gobierno de Chile, contemplan una serie de inversiones en esta materia que sería importante examinar en función que estén alineados con las necesidades de los damnificados.

Los talleres participativos locales evidenciaron que el sistema de locomoción pública y la calidad de la vialidad son deficientes y no se ajustan, hasta el momento, a las necesidades de los vecinos.

Respecto al transporte, los/as líderes/as sociales declaran que el Ministerio de dicho sector no cumple con el rol de fiscalizador de las empresas que otorgan servicios de transporte por lo que funcionan sin control. Las principales problemáticas que se identifican en este ámbito son:

- déficit en cobertura del servicio (no todo el territorio de los cerros es cubierto por el servicio),
- déficit en infraestructura relacionada al transporte (ausencia de paraderos, información de horarios del servicio),
- horarios reducidos y arbitrarios (el servicio de buses deja de funcionar alrededor de las 21.00 hrs) y
- falta de fiscalización al servicio de locomoción pública.

El deterioro en la calidad de vida de las personas que tienen que invertir cada vez más tiempo en sus desplazamientos cotidianos, ya sea por las largas distancias y/o la congestión vehicular, hace necesario implementar mejor infraestructura y perfeccionarla gestión del transporte público.
En cuanto a la vialidad, se identifican las siguientes problemáticas:

- mal estado de las calzadas de los cerros,
- insuficiente señalización informativa y reglamentaria,
- mal estado y/o ausencia de estructura vial (escalas, pasamanos, veredas),
- ausencia de vías de interconexión de cerros.

Al respecto, existe la necesidad de conservar y mantener la estructura vial existente, pavimentación y construcción de nuevas vías estructurantes de la ciudad. En relación a la gestión del riesgo, se requiere enanchar avenidas principales para facilitar el paso de los carros de bomberos en la próxima emergencia o adquirir nuevos carros bombas que puedan adaptarse a la realidad de las calles porteñas para así no cambiar su identidad.
De este modo, es preciso contar con una adecuada planificación de infraestructura vial, tanto en cantidad como en calidad, desarrollada en tiempos adecuados a las dinámicas y requerimientos de la población. El trabajo de talleres participativos realizados demuestra que la población considera imprescindible definir soluciones para mejorar el sistema de transporte y vial de la comuna[67].

[66] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014 pp. 36*

3.4.3. Medio ambiente

Si bien hasta el momento no existe una versión definitiva sobre las causas del incendio ni una evaluación sistemática de su impacto ambiental a partir del proceso participativo se reconocen 4 problemáticas centrales vinculadas a esta dimensión que son importantes de resaltar en función de disminuir el riesgo de desastres de la comuna:

Micro-basurales

La existencia y proliferación de micro-basurales, tanto en el sector cerros como en el sector Plan de la ciudad, constituyen un inminente factor de riesgo para la comuna. Luego del incendio hubo una cantidad de escombros importante que fue acumulándose en aquellos sitios eriazos o en viviendas desocupadas ubicadas en la zona siniestrada. Si bien la acumulación de escombros aumentó, la existencia de microbasurales es una problemática que se arrastra históricamente y que no se ha podido solucionar a pesar de conocer los riesgos que éstos representan y de las inversiones realizadas por la Municipalidad con este fin. La problemática abarca un alto grado de complejidad dado que el control del problema no recae solamente en la ejecución de acciones de limpieza, sino que requiere de un adecuado acompañamiento educacional y de participación y comunicación a la ciudadanía, para así lograr un manejo integral y control de microbasurales[68].

En relación a los riesgos asociados a los microbasurales, es importante señalar que al ocupar las laderas de las quebradas de Valparaíso, obstruyen los sistemas de canales y tranques para la evacuación y contención de escurrimientos de aguas desde los sectores altos hacia el mar, saturándolos con residuos y tierras desprendidas por procesos erosivos, con lo que se aumenta el riesgo de aluviones en estos sectores. Por otro lado, su presencia en zonas con abundante vegetación y maleza agrega material combustible que favorece la posibilidad de ocurrencia de incendios en zonas con exposición de sectores habitados. Esta situación también provee condiciones favorables para la proliferación de plagas urbanas, como roedores y otros vectores que ponen en riesgo la salud de las personas. En el caso particular de Valparaíso, la existencia de microbasurales en quebradas favorece la dinámica de migración de vectores entre el plan y los cerros (corredores con condiciones favorables) y expone a la población a condiciones de insalubridad en el entorno de sus hogares[69]. Por otra parte, la existencia de microbasurales también implica una serie de riesgos a nivel subjetivo, como el incremento en la percepción de exclusión, pobreza y abandono; falta de credibilidad de la autoridad (estado, municipio) por la permanencia del problema; reclusión hacia el mundo privado (no poder abordar el tema por la magnitud del problema); entrega de los espacios públicos a otros, generando condiciones de inseguridad; "poca capacidad de asombro" frente al aspecto sucio de la comuna (pasan a ser naturales)

[67] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 38 y 39.*

[68] *Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, (2009). Programa de control de microbasurales en Valparaíso: hacia un cambio conductual de la población a través de la educación y la participación ciudadana. Junio 2009, Valparaíso. pp 5. Disponible: http://ciperchile.cl/pdfs/2014/04/incendio/Microbasurales.pdf.*

[69] *Op.cit. pp 11*

de las nuevas generaciones. En términos generales, la mayor parte de la ciudadanía no se siente responsable del problema, muestra una actitud pasiva y exige soluciones a la autoridad[70].

Insuficiente educación medioambiental

Se considera, por parte de los/as líderes/as sociales, que el problema de los microbasurales es producido por la falta de educación y conciencia medioambiental de la población más que por otro motivo. Al respecto se sugiere implementar una educación medioambiental tanto en las comunidades, como en los establecimientos educacionales, ya que son los menores, los que adoptarán, en mayor medida, nuevos hábitos y conductas que se inclinen hacia la protección y cuidado del medioambiente.

Insuficientes áreas verdes consolidadas

Como se señaló anteriormente, el 60% de las áreas verdes de la comuna no han sido consolidadas como tal, lo que facilita que esos terrenos desocupados por lo general sean utilizados por la población como microbasurales[71] aumentando el riesgo de incendios y de enfermedades ligadas a la falta de higiene y saneamiento. Asimismo, el acceso a áreas verdes, repercute directamente en la calidad de vida de la población, por lo que es importante actuar en este sentido.

Actividad Forestal

Se reconoce, a través del proceso participativo, que una parte importante del impacto urbano del incendio fue provocado por la existencia de plantaciones forestales adyacentes al área urbana que, en sí mismo, representa un enorme riesgo para la ciudad, por lo que se debiera fiscalizar y normalizar dicha actividad.

En Valparaíso particularmente, el fuego avanza con rapidez porque no existen medidas que lo controlen. Antes del poblamiento, las quebradas cumplían el rol de ser un cortafuego natural y eficaz, pues estaba cubierta de bosque nativo, húmedo y casi ignifugo[72].

El proceso participativo permitió confirmar que, en general, la dimensión del medio ambiente se remite a la compleja problemática del tratamiento de residuos domiciliarios sólidos y a la falta de conciencia medioambiental de los habitantes de la comuna. Además, se visibiliza la gran cantidad de vertederos ilegales insertos en la ciudad de Valparaíso, la falta de fiscalización de los mismos y la poca cultura de cuidado medioambiental y reciclaje de los porteños. Se sostiene que no basta enfrentar la problemática con acciones puntuales, como instalar contenedores de reciclaje en los cerros de Valparaíso, ya que se trata de un problema estructural que requiere de un marco normativo que resguarde y promueva dichas acciones. En paralelo, se debieran eliminar los vertederos ilegales, aumentar la fiscalización por parte de autoridad local, implementar políticas y programas enfocados a la erradicación de la basura en la vía pública, limpiar y recuperar quebradas, normalizar la actividad forestal y realizar talleres de educación medioambiental y reciclaje. Es urgente darle curso a estas medidas en orden de prevenir y reducir los efectos de un próximo desastre[73].

[70] *Op.cit. pp 13*

[71] *Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, (2009).*

[72] *Programa de control de microbasurales en Valparaíso: hacia un cambio conductual de la población a través de la educación y la participación ciudadana. Junio 2009, Valparaíso. pp. 33. Disponible: http://ciperchile.cl/pdfs/2014/04/incendio/Microbasurales.pdf.*

[73] *Ministerio del Interior, Reconstrucción Valparaíso, (2014). Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación Urbana. Agosto, 2014. pp 13. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/09/PLAN-DE-INVERSION-VALPO-2014-2021.pdf.*

3.4.4. Gestión del Riesgo de desastres

El incendio dejó al descubierto la inexistencia de una infraestructura sólida para enfrentar y gestionar el riesgo a nivel del sector público. En la información obtenida de los talleres participativos locales quedaron en evidencia 2 puntos centrales respecto a la gestión del riesgo de la comuna:

- Los protocolos de emergencia elaborados por las autoridades locales, regionales y/o nacionales no son conocidos por los vecinos, organizaciones territoriales, y muchas veces ni siquiera, por los mismos funcionarios públicos.

- No existe una gestión del riesgo planificada a nivel comunitario. Cada cual se responsabiliza de velar por su propia seguridad. En caso de emergencia, las decisiones se toman de manera intuitiva e instintiva. Los relatos de los participantes reflejan, por ejemplo, que no existe una zona de seguridad previamente identificada y que las vías de evacuación del sector son definidas en el mismo momento en que ocurre una emergencia en base al conocimiento previo que se tiene del territorio y al sentido común. La comunidad tampoco conoce los teléfonos de emergencia para contactar a autoridades o encargados en caso de ocurrir un desastre. La falta de planificación y de gestión del riesgo a nivel comunitario aumenta el impacto del desastre, ya que se generan procesos de respuesta espontáneos que muchas veces pueden perjudicar la toma de decisiones y las acciones emprendidas por el sector público para reducir los daños. Al respecto, los líderes/as sociales solicitan con premura instancias de formación en gestión del riesgo para así responder de la mejor manera posible en una próxima ocasión. Se autodefinen como los primeros en responder a las emergencias de manera autónoma, y por lo mismo, desean estar organizados y preparados para el próximo desastre.

3.4.5 Economía Local: Empleo y medios de vida

El incendio impactó directamente en el empleo y los medios de vida de la población damnificada ya que siniestró a micro empresas instaladas en los cerros de la ciudad y causó pérdidas en las herramientas de trabajo de las personas que se desempeñaban de manera independiente.

El Gabinete Económico de Valparaíso, compuesto por diferentes órganos públicos (Municipalidad de Valparaíso, SERCOTEC, FOSIS, INE, SII, SERNAC, MINECON), señala que el impacto de la actividad económica productiva de la zona afectada se caracteriza de la siguiente manera[74]:

1. Se registra la existencia de un total de 1.618 emprendedores en la zona siniestrada de los cuales sólo el 33% estaba formalizado en el sistema SII. Esto revela la importancia de la economía informal en la zona afectada.

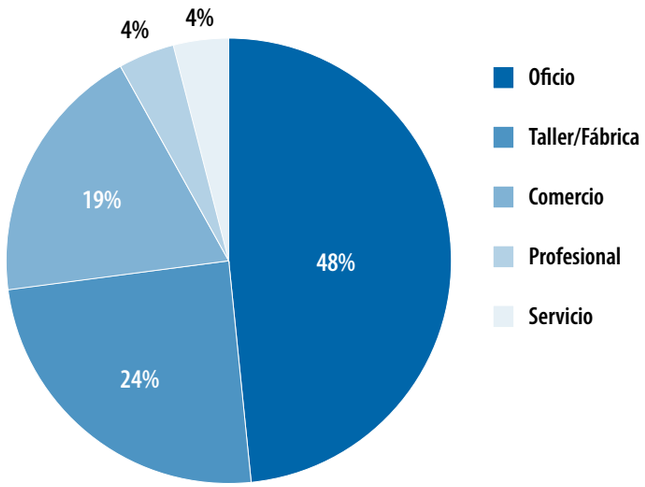
2. A raíz del incendio, los emprendedores dejaron de percibir un ingreso promedio mensual en torno los $290.000. Sumado a esto, se estima que la pérdida promedio por emprendedor es de $1.636.497–por concepto de activos (61%), mercadería (25%) e infraestructura (14%).

3. Es importante distinguir entre las pérdidas percibidas entre los emprendedores formales e informales, ya que las pérdidas promedio por actividad formal están cerca de los $2.800.000, mientras que, las pérdidas por emprendedor informal están en torno a $1.100.000, es decir, menos de la mitad de aquellas actividades formalizadas.

4. Las actividades tipo oficio, talleres/fábricas y comercio son aquellas en las cuales se distribuye el mayor porcentaje de emprendedores siniestrados.

[74] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 46.*

Gráfico 2: Actividad Económica de emprendedores siniestrados



Fuente: Elaboración propia en base a Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, en base a Servicios Impuestos Internos (SII).

A través del proceso participativo para diagnosticar las necesidades de recuperación, los/as líderes/as sociales destacaron los siguientes puntos, vinculados a la caracterización del empleo y medios de vida de la población afectada y el impacto del desastre sobre ella:

- La población que habita en las áreas regularizadas desempeña su actividad económica en el Plan, en el sector del comercio informal (como vendedor ambulante o feriante), de la construcción o portuario; en cambio, la población que habita en los campamentos o las tomas, en general, desempeña su actividad económica en la misma zona, dadas las características de los asentamientos urbano-rurales, lo que les permite desempeñar actividades agrícolas y ganaderas, y son muy pocas personas las que desarrollan su actividad económica en el Plan. Esto es debido también a su bajo nivel de formación y las condiciones de vida precarias (por ejemplo, las limitaciones para pagar el transporte colectivo) [75].

- El desastre aumentó la precariedad laboral de las personas que se encontraban empleadas, como consecuencia de despidos (por tener que dedicar parte de su tiempo laboral a realizar trámites para gestionar la reconstrucción de sus viviendas). Se declara, de esta manera, que la pérdida de empleos se vio incrementada por la falta de una adecuada respuesta institucional a la emergencia, debiendo entonces, ser los propios damnificados los que asumieron roles que imposibilitaron el desempeño de sus labores diarias, exponiéndose al riesgo de ser despedidos[76].

[75] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp36*

[76] *Op.cit. pp. 36*

- El bajo nivel de escolaridad y formación técnica y/o profesional de la población afectada es una de las problemáticas que pese a no ser causada por el incendio, repercute directamente en el área del empleo y los medios de vida, ya que define el tipo de empleo al que la población afectada tiene acceso. En general, son aquellos donde las remuneraciones son bajas.

- Pese a no haber obtenido datos desagregados sobre el impacto del desastre en la actividad económica de hombres y mujeres, a través de la evaluación participativa de necesidades de recuperación, se han resaltado las dificultades que las mujeres tienen para acceder al mercado laboral, por tener que desempeñar, al mismo tiempo, labores vinculadas al cuidado familiar y a la atención de los hijos. En este sentido, se destaca la falta de acceso a espacios para el cuidado infantil de los/as menores, lo que facilitaría una mayor actividad de la mujer en actividades económicas remuneradas. Si bien esto no es un impacto directo del desastre, es importante resaltarlo, ya que aumenta la condición de vulnerabilidad de las mujeres, y de este modo, el impacto del desastre y su capacidad de recuperación[77].

Respecto a las medidas que el Estado tomó para atender el impacto de incendio sobre el área del empleo y los medios de vida, los líderes/as sociales que asistieron al proceso participativo señalan que a pesar que el subsidio del Estado para apoyar a emprendedores/as que sufrieron pérdidas tras el incendio (subsidio de FOSIS para recuperar emprendimientos informales por valor de $650.000) es beneficioso, no es coherente con la realidad de los damnificados, ya que está destinado solamente a jefes de hogar por lo que es complejo en el momento en que en una misma familia existan más de dos emprendedores damnificados. De este modo, se torna fundamental diseñar subsidios acorde a las necesidades de la población objetivo.

3.4.6. Educación

El incendio impactó fuertemente a la población escolar de la comuna y el área de la educación en los siguientes aspectos:

- Según datos de la Corporación Municipal de Valparaíso, 2.120 estudiantes y sus familias perdieron sus casas en el incendio. El número de estudiantes supera el 10% de la población escolar que se encuentra inscrita en establecimientos educacionales municipales.

- El incendio siniestró a 6 establecimientos educacionales[78] provocando la interrupción de su funcionamiento y el traslado y/o derivación de los/as escolares a escuelas ubicadas en otros sectores más distantes de sus viviendas. Entre los establecimientos educacionales siniestrados se registran los siguientes: dos jardines infantiles (Jardín Infantil Ardillita y Jardín Infantil Guacolda, Cerro Las Cañas) y cuatro escuelas con daños mayores (Escuela Básica Federico Albert, Cerro Merced; Escuela Básica David Ben-Gurión, Cerro Las Cañas; Escuela Básica Arturo Prat, Cerro La Cruz; Colegio Teresita de Lisieux, Cerro El Litre)[79].

- El incendio impactó directamente a la población escolar, ya que además de quemarse algunos establecimientos educacionales, otros fueron destinados a labores humanitarias (como albergues y/o centros de acopio). Respecto a ello, se registraron 9 establecimientos que cumplieron dicha función, lo que afectó a un total de 4.233 estudiantes que no lograron

[77] *Información dispuesta por Chile Atiende. Disponible en: http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/33912*

[78] *Información dispuesta por Corporación Municipal de Valparaíso. Disponible en: http://www.cmvalpo.cl/v2/?p=4817*

[79] *Información dispuesta por Corporación Municipal de Valparaíso. Disponible en: http://www.cmvalpo.cl/v2/?p=4817*

reiniciar las clases inmediatamente después del incendio[80].

- El proceso participativo dio cuenta que, independiente del incendio, existe una gran problemática vinculada al bajo nivel de escolaridad de la población residente del sector. Para mejorar esta situación, se requiere generar programas de nivelación de estudios para adultos, talleres de capacitación y formación técnica que permitan mejorar sus condiciones de vida y disminuir que el grado de vulnerabilidad socioeconómica en el que se encuentran.

3.4.7. Salud

Según el proceso participativo, el incendio evidenció problemáticas ligadas a 5 grandes áreas de la salud de la población damnificada:

- Salud mental. Fue el área de salud más afectada por el incendio. Los damnificados sufrieron cuadros emocionales que no fueron atendidos oportunamente. Además muchos de ellos se vieron en la obligación de refugiarse en albergues públicos, lo que repercutió negativamente en el proceso de recuperación personal y normalización de la vida[81].

- Las condiciones de higiene y saneamiento se vieron disminuidas significativamente en la zona afectada.

- Infraestructura pública relacionada al área salud siniestrada. Según el registro de la Corporación Municipal de Valparaíso, el Centro de Salud Familiar (CESFAM) Las Cañas, encargado de atender a más de 8.000 personas (de los cerros La Cruz, El Litre, Merced, Las Cañas), fue el único siniestrado[82].

- Precariedad del sistema de salud pública nacional. La sistematización del proceso participativo señala, que existe, desde la percepción de la población, gran precariedad del servicio de salud pública, reflejado en la falta de profesionales sanitarios, la poca capacidad de atención y la falta de especialización profesional en el Consultorio, condiciones que se vieron exacerbadas durante la emergencia[83].

- Aumento de la mortalidad de la población. Es interesante mencionar que en todos los talleres participativos locales se mencionó que ha habido un aumento de la mortalidad de la población de los cerros afectados por el incendio, por problemas cardiovasculares, respiratorios, depresión y problemas psico-emocionales. Esto da cuenta de un nivel de afectación post incendio aún desconocido y que todavía no ha sido capaz de dimensionarse por parte de las autoridades públicas[84].

Las áreas identificadas demuestras cómo el incendio exacerbó las condiciones de vulnerabilidad sanitaria de la población. Cabe resaltar que, de acuerdo al proceso participativo, la necesidad de atención psicológica es primordial en todos los cerros afectados. Si bien los líderes mencionaron la amplia participación de voluntarios estudiantes de psicología en el período de emergencia, iniciativa muy bien valorada ya que los niveles de estrés, angustia y depresión aumentaron considerablemente después del desastre, señalan la necesidad de seguir recibiendo ese apoyo en este campo. En paralelo, se ha podido observar que el equipo que atiende la emergencia también constituye un grupo objetivo que requiere de atención psicológica ya que la sobrecarga laboral y emocional ha sido importante.

[80] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2014).Informe Misión de Evaluación Intersectorial Rápida de Naciones Unidas del Incendio forestal "Fundo Los Perales, camino La Pólvora" en Valparaíso, Chile. 2014, Valparaíso, Chile. pp. 12.*

[81] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 35.*

[82] *Información dispuesta por Corporación Municipal de Valparaíso. Disponible en: http://www.cmvalpo.cl/v2/?p=4817*

[83] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 38.*

[84] *Op.cit. 38.*

3.4.8. Tejido Social

Participación ciudadana

El proceso participativo permitió visualizar de qué modo esta dimensión se vio transformada después del incendio. Aparecen 6 temáticas importantes de destacar:

- Aumento significativo de la participación social tras el incendio. Este fenómeno se explica debido a la necesidad de los vecinos por recuperar la normalidad de sus vidas. En ese mismo sentido, la participación social de la población del sector se destaca, en general, por ser muy baja y sólo activarse en caso de emergencias o problemáticas puntuales, transformándose en un recurso activo, ya que moviliza acciones en pos del logro de objetivos comunes.

- Surgimiento de nuevos liderazgos a raíz del incendio, situación que es considerada positiva por el resto de líderes y lideresas sociales. Esta situación se explica por un lado, debido a la urgencia de resolver necesidades puntuales relacionadas a la emergencia, y por otro, a las diferencias políticas con los líderes/as consolidados antes del incendio (los que en su mayoría permanecen largos períodos de tiempo en sus cargos). Estos nuevos líderes/as pueden dejar de serlo en la medida que la emergencia vaya siendo cubierta, o bien, pueden consolidarse y validarse frente a la comunidad, constituyendo un nuevo perfil de dirigente/a social.

- Tensión existente entre líderes/as y vecinos. Existe un alto nivel de desconfianza por parte de la población hacia los dirigentes/as sociales, ya que se les acusa de hacer mal uso de su poder y de velar por los propios intereses.

- Apoyo y solidaridad entre diferentes líderes/as sociales. Por lo general, se apoyan en sus labores de dirigencia.

- Alto nivel de participación de organizaciones sociales o personas naturales no afectadas directamente por el incendio. Destaca principalmente el rol de los voluntarios pertenecientes a Universidades de Valparaíso, quienes se desempeñaron en distintas actividades para apoyar el proceso de recuperación. Ésta fue una labor fundamental de apoyo para los damnificados, sin embargo, se menciona el alto grado de descoordinación con que se operó, generando (sobre todo en el primer momento de la respuesta a la emergencia) sobre-intervenciones, duplicación de trabajos y sobrecarga del territorio.

- Mayor participación y liderazgo femenino en las organizaciones territoriales y funcionales donde se desarrollaron los talleres participativos locales. Además, son ellas quienes lideraron, en su mayoría, el proceso de recuperación temprana[85].

Seguridad familiar

Como se dijo anteriormente, los barrios siniestrados eran zonas residenciales, por lo que fueron las familias porteñas las principales afectadas y las que vieron incrementada su condición de vulnerabilidad social. La mayoría de los vecinos eran propietarios de sus viviendas, y vivían en el lugar hace muchos años por lo que existe un fuerte arraigo a estos cerros. Mantenían fuerte vínculos humanos y de asociatividad con sus vecinos, trama social que se vio igualmente afectada por la tragedia[86].

[85] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 40.*

[86] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp. 39.*

El proceso participativo realizado dio cuenta que la dimensión "familia y problemáticas sociales" es una de las más complejas de abordar, en el sentido que comprende fenómenos que bordean el ámbito de lo público y lo privado, y que, en general, se relaciona con problemáticas que se han arrastrado a lo largo de la historia de manera ininterrumpida. Algunas de ellas se relacionan con la violencia intrafamiliar, desestructuración familiar, embarazo adolescente, drogadicción, alcoholismo y vulnerabilidad de familias monoparentales, adultos mayores y niños/as. Pese a que, hasta el momento, no existen datos duros respecto al aumento de estos índices, la percepción de los pobladores es que estás problemáticas se han visto incrementadas después del incendio. Y sin duda, aunque no formen parte de las consecuencias directas del desastre, representan una dificultad para el mejoramiento de la calidad de vida de los/as ciudadanos/as[87].

Seguridad y protección ciudadana

Durante el período de estado de excepción de la comuna de Valparaíso (32 días) más de 5.000 efectivos de las fuerzas armadas trabajaron en el sector, sacando escombros y cuidando la integridad y seguridad de la población.

Respecto a la seguridad, en tiempos de paz, el retén Las Cañas es el correspondiente al sector siniestrado y está encargado de cubrir la seguridad de las 8.000 personas residentes de los cerros. Al respecto, el proceso participativo evidenció que la población considera fundamental aumentar la dotación de carabineros, implementar retenes móviles en la zona siniestrada y construir retenes fijos en el sector, ya que un solo retén es considerado insuficiente para cubrir las demandas de la ciudadanía. Además, se menciona la urgencia de fiscalizar el desempeño de carabineros en función de entregar un servicio adaptado a las necesidades de los habitantes, es decir: eficaz y eficiente. Mientras esto no sea posible, plantean la importancia de estar organizados como unidades vecinales para enfrentar las situaciones de inseguridad tanto en el espacio público como en el privado.

3.4.9. Gobernabilidad

El proceso participativo permitió distinguir seis problemáticas relacionadas a la gobernabilidad de la comuna que se vieron incrementadas a raíz del incendio. Estas son las siguientes:

- Descoordinación entre los organismos de la institucionalidad pública. Ésta se reflejó en la descoordinación para enfrentar la emergencia (incluye al nivel municipal, regional y nacional), situación que provocó un caos en la información levantada durante el desastre y que perjudicó directamente la eficiencia y eficacia de los procesos de reconstrucción.

- Inexistencia de canales de comunicación con la ciudadanía unificados y transparentes, los que provocó confusión e incertidumbre en la población damnificada durante la emergencia y el proceso de recuperación.

- Escasa preparación de profesionales vinculados a la respuesta a la emergencia y al proceso de recuperación. Esto afectó negativamente a las decisiones tomadas por los damnificados del incendio ya que no dispusieron de orientación coherente con el contexto de la emergencia. Además generó altos grados de incertidumbre que provocaron desconfianza y malos entendidos entre los afectados.

- Escasa capacidad de las autoridades públicas para movilizar recursos en el primer momento de la respuesta a la emergencia.

- Sobrecarga de trabajo de líderes/as funcionales a través de funciones relacionadas principalmente a la distribución de mercadería y al esclarecimiento de información vinculada a la población damnificada[88]. Al momento de la emergencia no existía claridad respecto a la información de la población siniestrada, lo que obligó a las autoridades locales a apoyarse en los/as dirigentes/as para validar los datos obtenidos en los catastros de emergencia. En este sentido los líderes/as sociales se transformaron en el pilar del nivel local, siendo un canal de apoyo y de vinculación entre la población afectada y las autoridades. Esto revela la importancia de potenciar los liderazgos locales emergentes por medio de capacitaciones, cursos, o proyectos, que permitan dotarlos de capacidades básicas y posicionarlos como una base activa y sólida para la respuesta a la emergencia.

- Falta de reconocimiento por parte de la Municipalidad hacia los/as nuevos/as líderes/as sociales y organizaciones sociales que se fortalecieron o surgieron después del incendio.

Es importante resaltar que a pesar de considerar deficiente la respuesta de las autoridades locales y regionales a la emergencia, existe, entre los/as dirigentes/as sociales, la percepción que el incendio permitió mejorar las relaciones entre la ciudadanía y el Municipio en cuanto a la frecuencia de las reuniones, la coordinación, la realización de actividades y la entrega de respuestas. En ese sentido se entiende que el desastre puede ser una oportunidad para desarrollar el territorio de manera acelerada, desde las necesidades de la población y desde un enfoque participativo. Se considera fundamental establecer dinámicas de trabajo y liderazgo constante y sostenible en el tiempo entre las organizaciones de base y la Municipalidad de Valparaíso[89].

3.5. Resumen de la evaluación de necesidades de recuperación post-desastre

A continuación se presenta un resumen de las principales necesidades de recuperación post-desastre identificadas en el proceso participativo[90].

Es importante mencionar que no todas las necesidades identificadas tienen que ver, necesariamente, con la recuperación post-desastre, sino que hacen referencia a problemas no resueltos del desarrollo en los sectores afectados y la comuna en su totalidad. Se considera que es fundamental tenerlas en cuenta ya que el desastre, incrementó la necesidad de abordar estas problemáticas, no solo para responder adecuadamente a la emergencia, sino que para garantizar una mejora en las condiciones de vida de la población.

Es fundamental que los proyectos de recuperación contemplen objetivos a corto plazo en función de satisfacer las necesidades inmediatas producidas por un desastre, y al mismo tiempo, se planteen objetivos a largo plazo que permitan enfrentar las condiciones de vulnerabilidad para mejorar la calidad de vida de la población y el desarrollo de la ciudad.

[87] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 38.*

[88] *A raíz de la emergencia muchas de las Juntas de Vecinos afectadas adoptaron la función de constituirse en Centro de Acopio, lo que fue definido de manera espontánea, debido a la necesidad de distribuir enseres y donaciones por parte del Municipio y a no contar éste, con las capacidades ni facultades para hacerlo por sí mismo.*

[89] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014. pp. 39*

[90] *Es importante mencionar que las necesidades fueron clasificadas en 12 dimensiones de recuperación (presentadas en la tabla de síntesis de necesidades), y que fueron las mismas que orientaron la elaboración de la matriz de recuperación realizada en los talleres locales participativos.*

Cuadro 2: Síntesis de Necesidades de Recuperación

Dimensión	Problemas identificados	Necesidades de Recuperación
Empleo y Medios de vida	Pérdida de empleos, pequeños comercios y herramientas de trabajo tras el incendio.	• Recuperación de medios de vida tras el desastre. • Aseguramiento de medios de vida de población en próxima emergencia.
	Limitado acceso al mercado laboral por falta de formación técnica y/o profesional.	• Mejoramiento de capacidades de población vulnerable para insertarse en el mercado laboral. • Fomento del empleo local.
	Limitado acceso de las mujeres al mercado del trabajo.	• Aumento de cobertura de jardines infantiles y guarderías orientados a hijos e hijas de mujeres trabajadoras. • Provisión de servicios de capacitación laboral orientado a mujeres trabajadoras.
Servicios básicos	No hay acceso a agua potable en todas zonas de la comuna.	• Aseguramiento de prestación de servicio de agua potable en zonas urbanas. • Identificación de mecanismos para la prestación del servicio de agua potable a zonas no regularizadas.
	No hay acceso a servicio de alcantarillado en todos los sectores de la comuna; los colectores de alcantarillado fueron quemados en el incendio; falta regularización de servicio de alcantarillado por propiedad.	• Reposición y mejoramiento de servicio de Alcantarillado por propiedad en zona urbana.
	Baja intensidad de alumbrado público en las zonas donde existe el servicio. Carencia de alumbrado público en algunos pasajes de la comuna.	• Mejoramiento del servicio de alumbrado público en zona urbana.
	Acumulación y arrojo de basura en el área pública.	• Mejoramiento del servicio de Aseo y Ornato. • Mejoramiento y fortalecimiento de la educación medioambiental de la población de la comuna.
Educación	Insuficientes espacios públicos para el cuidado de primera infancia.	• Aumento de espacios educacionales destinados a la población primera infancia.
	Establecimientos educacionales no siniestrados fueron utilizados como albergues durante la emergencia (perjudicando la jornada escolar de escolares no damnificados de la comuna).	• Elaboración y socialización de Protocolo Municipal de Albergues para cuidar la actividad escolar.
	Bajo nivel de escolaridad de población de la zona siniestrada.	• Aumento de escolaridad de población adulta de la zona siniestrada.
	Mala calidad y baja oferta de establecimientos educacionales municipales con enseñanza media en sector de los cerros.	• Mejoramiento de la calidad de la educación municipal. • Mejoramiento y aumento de establecimientos educacionales con enseñanza media ubicados en sector de los cerros.
	Bajo fomento de aprendizaje recreativo.	• Aumento y fortalecimiento de espacios recreativos y de aprendizaje para la población, que incorporen oferta de aulas informáticas y bibliotecas.
Habitabilidad Urbana[91] e infraestructura pública	Quema de infraestructura pública y/o inexistencia de ella.	• Reposición y construcción de infraestructura pública para la ciudadanía (juntas de vecinos, centros deportivos, sedes de organizaciones sociales, centros comunitarios y culturales, centros de aprendizaje recreativo).
	Abandono de quebradas y sitios eriazos.	• Recuperación de áreas verdes del sector y quebradas.
	Falta salvaguarda y difusión del patrimonio cultural.	• Protección y difusión de íconos culturales y rutas patrimoniales.
	Falta acceso a información de organismos públicos.	• Aseguramiento de acceso a información pública por parte de la población para orientar acciones y decisiones ciudadanas.
Gestión del riesgo	Falta de educación, conciencia y organización de la población para reducir el riesgo de desastres.	• Promoción de la gestión del riesgo de desastres a través de Planes de Prevención.
	Falta mantención de quebradas y zonas de vegetación; viviendas abandonadas son utilizadas como microbasurales; y muros de viviendas en mal estado.	• Reducción del riesgo de incendios de viviendas ubicadas en los cerros de Valparaíso.
	Viviendas en situación de riesgo de deslizamiento.	• Reducción del riesgo de deslizamiento de viviendas ubicadas en quebradas.
	Inundación de pasos subterráneos de agua por arrastrar sedimentos y basura.	• Reducción del riesgo de inundaciones.
Salud	Falta Atención en Salud Mental personalizado.	• Implementación de Servicio de Atención en Salud Mental para atender a población afectada tras emergencias.
	Precariedad del servicio de salud pública (reflejado en la falta de profesionales sanitarios, la poca capacidad de atención y la falta de especialización profesional en el Consultorio) se exacerba en casos de emergencia.	• Aseguramiento de un servicio de salud pública de calidad en casos de emergencia.
	Falta infraestructura pública en salud en el sector de los cerros.	• Facilitación de espacios para acceder al servicio de salud pública destinados a la población de los cerros.
Familia y problemáticas sociales	Aumento de violencia intrafamiliar; embarazo adolescente; drogadicción y alcoholismo y vulnerabilidad de familias monoparentales, adultos mayores y niños/as.	• Apoyo a familias y personas vulnerables.
	Desestructuración familiar por diferencias en la toma de decisiones de reconstrucción y propiedad de terreno.	• Apoyo y orientación a familias en toma decisiones de recuperación.

[91] *Como se dijo anteriormente, en esta dimensión no se trató el tema de la vivienda propiamente tal, ya que en la fecha de realización de los talleres participativos locales, el proceso de entrega de soluciones y subsidios habitacionales vinculados a la emergencia ya estaba en funcionamiento, a cargo del SERVIU.*

Dimensión	Problemas identificados	Necesidades de Recuperación
Conectividad y vialidad	Déficit en cobertura del transporte (no todo el territorio de los cerros es cubierto por el servicio); déficit en infraestructura relacionada al transporte (ausencia de paraderos; información de horarios del servicio); horarios reducidos y arbitrarios (el servicio de buses deja de funcionar alrededor de las 21.00 hrs).	• Mejoramiento del servicio de Transporte Público de la comuna.
	Ascensores inhabilitados.	• Reposición y mantención de servicio de ascensores de Valparaíso.
	Inexistencia de vehículo escolar para trasladar a escolares que asisten a Colegios fuera de los cerros.	• Implementación de Transporte Escolar destinado a escolares residentes de cerros.
	Mal estado de calzadas de los cerros; ausencia de señalización; de estructura vial (escalas, pasamanos, veredas) y de vías de interconexión de cerros.	• Mejoramiento de infraestructura vial de la comuna.
	Mal estado de redes de evacuación y drenaje de aguas lluvia.	• Mejoramiento de redes de evacuación y drenaje de aguas lluvias.
	Muros de contención de calles inexistentes o en mal estado.	• Reposición y construcción de muros de contención en calles.
	Mala accesibilidad para vehículos de emergencia a sector de los cerros.	• Mejoramiento de accesibilidad para vehículos de emergencia a sectores altos de la comuna (mejoramiento de calles o adquisición de nuevos vehículos de emergencia adaptados a la vialidad de Valparaíso).
Gobernabilidad	Descoordinación entre los organismos de la institucionalidad pública (incluye al nivel municipal, regional y nacional).	• Definición y socialización de facultades y competencias de institucionalidad pública. • Definición de regímenes de visitas periódicas a terreno por parte de institucionalidad pública.
	Inexistencia de canales de comunicación con la ciudadanía unificados y transparentes.	• Difusión de información respecto a trámites y pasos a seguir para la recuperación de los damnificados y agilizar trámites.
	Escasa preparación de profesionales vinculados a la respuesta a la emergencia y al proceso de recuperación	• Mejoramiento de las capacidades de profesionales y funcionarios públicos encargados de orientar y responder a la emergencia y proceso recuperación.
	Sobrecarga de trabajo de líderes/as funcionales a través de funciones relacionadas a la distribución de mercadería y al apoyo en el levantamiento de información vinculada a población damnificada.	• Elaboración y socialización de Protocolo para Centros de Acopio en caso de emergencia. • Elaboración y socialización de Protocolo para levantamiento de información en casos de emergencia (catastros vecinales).
	Falta de reconocimiento de nuevos/as líderes/as sociales y organizaciones sociales que se fortalecieron o surgieron después del incendio.	• Reconocimiento de nuevos liderazgos sociales que emergieron tras el incendio.
	Falta de recursos del Municipio para responder a Emergencia (excesivo centralismo)	• Aumento de recursos y facultades del Municipio.
	Desconfianza hacia instituciones públicas.	• Implementación y socialización de mecanismos de comunicación, transparencia y participación ciudadana.

Dimensión	Problemas identificados	Necesidades de Recuperación
Participación ciudadana y organizaciones sociales	Bajo nivel de participación ciudadana a pesar que en emergencias aumenta considerablemente.	• Implementación de mecanismos de participación ciudadana permanentes que permitan disminuir tensiones entre población y que fomenten la educación cívica y conciencia colectiva a población.
	Imposibilidad de dedicación de dirigentes/as a su trabajo dirigencial.	• Mejoramiento de condiciones para desarrollar el trabajo de dirigencia social.
	Falta catastro y datos de familias de los cerros a nivel barrial.	• Elaboración de Catastro de las familias de los cerros a nivel barrial.
	Falta consolidación de canales de comunicación vecinales (radios comunitarias).	• Mejoramiento y fortalecimiento de canales de comunicación vecinales.
	Faltan organismos externos que apoyen el trabajo de las organizaciones sociales locales.	• Promoción de Alianzas estratégicas con ONG's y organizaciones privadas. • Elaboración de Catastro y plataforma para vinculación entre éstas y organizaciones sociales locales.
Medio ambiente	Existencia de micro basurales en quebradas y sitios eriazos.	Erradicación de micro basurales.
	Existen pocos contenedores de basura y no existen contenedores para el reciclaje.	• Instalación de contenedores de basura y reciclaje al territorio.
	Acumulación y arrojo de basura en el área pública.	• Aumento de frecuencia de Servicio de Aseo y Ornato en el sector.
	No existe educación y conciencia medioambiental.	• Mejoramiento y fortalecimiento de la educación medioambiental de la población de la comuna.
	Falta tratamiento y reutilización de quebradas.	• Tratamiento y recuperación de quebradas.
Sector privado	Baja presencia del sector privado en el territorio afectado.	• Promoción de alianzas estratégicas con sector privado para apoyar el proceso de recuperación.
	Baja fiscalización del sector privado encargado de brindar servicios públicos.	• Fiscalización de servicios públicos brindados por sector privado.
Seguridad y protección	Insuficiente atención por parte de Carabineros a demandas de la ciudadanía.	• Fiscalización de trabajo de Carabineros.
	Insuficiente resguardo de Carabineros en sectores con altos niveles de delincuencia y conflicto social.	• Implementación de sistema de vigilancia policial permanente en puntos conflictivos para la población.
	Dependencia de carabineros para enfrentar casos de inseguridad.	• Implementación de medidas de seguridad comunitarias y vecinales.

Fuente: Elaboración propia a partir de proceso participativo con líderes/as sociales y actores locales.

4. Gestión institucional del desastre: acciones de respuesta y recuperación

4.1. Cronología de la gestión del desastre[92]

El 12 de abril de 2014 se produjo un incendio forestal de grandes dimensiones en la Comuna de Valparaíso, iniciándose en un sector del territorio de difícil acceso, con diversas complejidades para su control, como las condiciones climáticas, la difícil comunicación de la zona, y la trama territorial y urbana, entre otros factores.

El mismo 12 de abril, a las 17 horas, la ONEMI declaró Alerta Roja, movilizando los recursos para controlar el incendio. La gravedad del incendio superó la capacidad local para su control, de manera que recibió el apoyo de los niveles regional y central del país.

La Intendencia Regional, estableció la Alerta Máxima para las comunas de Valparaíso y Viña del Mar y posteriormente la Presidencia de la República determinó el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe (14 de abril de 2014). La Armada de Chile quedó a cargo de la emergencia a través del Jefe de la Primera Zona Naval, Contralmirante Julio Leiva.

Mediante Decreto Nº 947, del 15 de abril de 2014, se designó al Intendente Regional como la autoridad responsable de coordinar el Plan de Reconstrucción.

El 24 de abril de 2014, bajo Decreto Nº 966, la Presidencia de la República designó a un Delegado Presidencial para que, en su representación, trabajase en coordinación con el Intendente Regional en la conducción de la atención de la emergencia y el proceso de reconstrucción.

El 14 de mayo de 2014, la Presidenta de la República ordenó poner término al Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe para la comuna, según lo dispuesto en el Decreto Nº 1.072

4.2. Gestión institucional del desastre

Una vez que el Gobierno Central decretó el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe se constituyó una nueva institucionalidad para dar respuesta a la población afectada por el desastre, que es liderada por la Delegación Presidencial, a través de la Oficina de Reconstrucción.

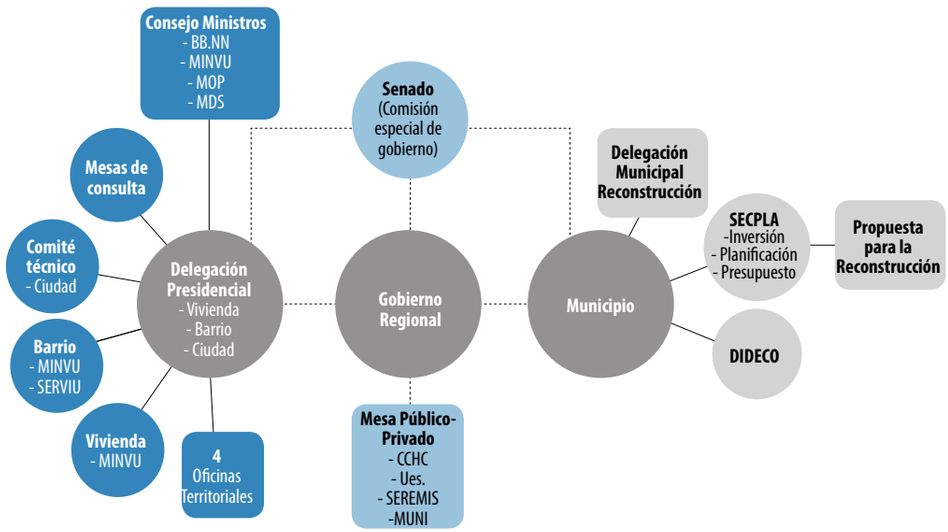
La Delegación Presidencial, el Gobierno Regional y el Municipio de Valparaíso trabajaron para atender a la población afectada, tanto en la atención de la emergencia como en las acciones de recuperación. Sin embargo, y de acuerdo con el Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, "el incendio dejó en evidencia la falta de una organización y una institucionalidad adecuada en el nivel local para hacerse cargo de la emergencia[93].

En el siguiente mapa conceptual se presenta un organigrama de la institucionalidad de la reconstrucción post incendio, elaborado por la Ilustre

[92] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Propuesta Plan de Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp.9.*

[93] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014.*

Diagrama 2: Organigrama para enfrentar la emergencia y recuperación de Valparaíso



Fuente: SECPLA, Municipalidad de Valparaíso. Propuesta Plan de Reconstrucción, Ilustre Municipalidad de Valparaíso. 2014

Municipalidad de Valparaíso (SECPLA) para exponer la institucionalidad creada para gestionar la reconstrucción.

Si bien cabe destacar el esfuerzo de las instituciones locales, regionales y nacionales para coordinarse de cara a gestionar la emergencia y la reconstrucción, los actores reconocen un conjunto de problemas en la coordinación interinstitucional.

La propia Municipalidad de Valparaíso considera que "a pesar de que las municipalidades son las encargadas de la administración del territorio urbano, la institucionalidad actual entrega múltiples competencias a otros servicios y ministerios, lo que dificulta la asignación clara de responsabilidades, duplica o triplica esfuerzos en la misma dirección o con el mismo objetivo, y demora los resultados que se esperan en tiempo breve. La coordinación ordenada y efectiva es fundamental y debe instituirse desde la Delegación Presidencial, estableciendo competencias, recursos y tareas de manera clara, escalonada según su naturaleza (ciudad, cerro-barrio, vivienda) y asignando los recursos necesarios y suficientes[94]".

Gestión municipal para la atención de la emergencia y la recuperación

En lo que respecta a la gestión municipal para atender a la población afectada por el desastre[95], las acciones estuvieron orientadas principalmente a "salvaguardar la integridad física de las personas damnificadas, evacuándolas de la zona de incendio, proporcionando abrigo y alimentación. Ade-

[94] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp. 9 y 10.*

[95] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp 55.*

más de prestar apoyo de personal e insumos para controlar el incendio."

En términos globales, las acciones realizadas por la municipalidad fueron las siguientes:

- Coordinación de los Departamentos y Oficinas Municipales para atender a la población afectada por la emergencia (Oficina de Emergencia, Dirección de Desarrollo Comunal, Departamento de Desarrollo y Promoción Social, Secretaria de Planificación, Dirección de Operaciones, etc.)

- Coordinación con organismos de emergencia para controlar incendio y prestar ayuda a la población afectada. Entre los organismos con los que se coordinó, destacar: CONAF, Bomberos, Carabineros, ONEMI Regional, Fuerzas Armadas, SAMU.

- Organización de albergues temporales en escuelas y otros centros para atender a la población desplazada por la emergencia y distribuir ayuda humanitaria y nombramiento de la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO) como encargada del Plan de albergues, contención social, centros de acopio y distribución.

- Administración de dos centros de acopio (VTP y SAAM) a través del Plan de emergencias, liderado por el Centro de Operaciones de la Emergencia (COE).

- Organización de logística para el acopio y distribución de ayuda humanitaria (dotación de camiones aljibe para abastecer de agua, vehículos para traslado de ayudas; y administración de centros de acopio y distribución, en colaboración con la población afectada).

- Limpieza de terreno siniestrado (retiro de escombros), poniendo a disposición personal y vehículos.

- Servicio de atención de público en situaciones complejas o especiales, entrega de orientación social, así como control y seguimiento de los casos.

- Levantamiento de un catastro de población damnificada, viviendas y equipamiento público siniestrado. A este respecto se realizaron las siguientes acciones:

  - Aplicación Ficha Encuesta Familiar Única (EFU) del Ministerio Desarrollo Social.

  - Emisión de constancias y certificaciones para determinar condiciones de población damnificada.

  - Inscripción para entrega de vivienda de emergencia.

- Generación de un catastro de infraestructura social afectada por el siniestro por parte de la Secretaría Comunal de Planificación con apoyo de la Oficina de Sistema de Información Geográfica (SIG).

- Nombramiento de una delegada en el territorio, quien tiene a su cargo a los coordinadores por cerro.

- Construcción de una base de datos de instituciones que manifiestan la factibilidad de donar recursos para reconstrucción de infraestructura y equipamiento siniestrado, y una base de datos de instituciones que quieren aportar con sus capacidades técnicas.

- Coordinación de acciones solidarias de instituciones (Iglesias, actores privados, vecinos, etc.)

- Gestión de convenios de cooperación técnica que incluyen a las instituciones donantes, las fundaciones que administrarán los recursos, los afectados a través de sus organizaciones sociales y el municipio como garante técnico, facilitador de documentación, gestiones públicas y en algunos casos, quien otorga el comodato de la propiedad para ser utilizada con funciones sociales.

- Administración de la construcción (y aislación) y distribución de viviendas de emergencia cuyo financiamiento es entregado por el Gobierno Central a través de la SUBDERE.

Gestión del gobierno central y regional para la atención de la emergencia y la recuperación

La Delegación Presidencial, mandatada por el gobierno central, se articuló con el Gobierno Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) y las Direcciones Regionales correspondientes, para enfrentar la catástrofe y reconstrucción a través de un Plan que se dividió en tres etapas: emergencia, transición y reconstrucción.

Compartiendo varias similitudes con el plan municipal, , en la fase de emergencia, se fijaron las prioridades en orientar la ayuda a la cobertura de las necesidades básicas tales como el abrigo, la comida y el vestuario de la población afectada, así como en la limpieza y retiro de escombros generados por el incendio. Como parte de esto se fortaleció el orden público y la seguridad de las zonas afectadas.

En la etapa de transición se priorizó la entrega de soluciones habitacionales transitorias a los damnificados por medio de beneficios como: subsidio de arriendo, subsidio de acogida, e instalación de viviendas de emergencia, y en modo paralelo, ayuda económica para que los grupos familiares puedan reorganizar sus vidas. Todo esto fue acompañado de lo que se ha llamado un acompañamiento permanente a las familias antes que la población logre tener acceso a sus soluciones definitivas.

En cuanto a la etapa de reconstrucción las prioridades se centraron en otorgar una solución habitacional a cada una de las familias según su condición y opción.

Este Plan fue anunciado por la Presidenta de la República Michelle Bachelet a inicios de Septiembre, con un presupuesto cercano a los 510 millones de dólares, declarando que será implementado durante el período 2014-2021 y ejecutado de manera intersectorial por medio de diversas iniciativas de inversión y grandes obras[96].

Hasta octubre de 2014, las acciones ejecutadas fueron las siguientes:

- Una inversión de $1.500 millones de pesos para combatir el fuego.

- En cuanto a limpieza se han retirado 90.000 metros cuadrados de escombros generados por el incendio.

- Se han instalado 1600 viviendas de emergencia y entregado 1862 soluciones sanitarias.

- Reposición de 1.400 postes y luminarias públicas.

- Se han repuesto 2 jardines infantiles modulares.

- Se instaló un consultorio modular provisorio.

- Se han repuesto 231 emprendimientos comerciales.

- Reposición de 57 puntos de red secundaria de aguas lluvias[97].

[96] *Ministerio del Interior, (2014). La Reconstrucción en Cifras, a 6 meses del incendio. Octubre, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/10/Valpo.-a-6-meses-del-incendio.pdf*

[97] *Op.cit. pp. 3.*

Como acompañamiento integral en las etapas de emergencia y transición se efectuaron las siguientes acciones por parte del gobierno nacional:

- En la etapa de emergencia, se destinó para la vestimenta de los damnificados una tarjeta con $200.000 en compras para ser canjeada en tiendas del retail para un total de 2.973 familias afectadas. Se destinó además un total de $3.367.499.984 en ayuda de víveres y albergue.

- Como parte de la etapa de transición se otorgaron para cada familia:$1.000.000, 342 Becas de Estudio que se traducen en $4.500.000.000, hasta $10.000.000 en Subsidios de Emprendimiento Sercotec con 231 beneficiarios y hasta $600.000 en Subsidios de Emprendimiento Fosis que han contado con 1000 beneficiarios. $200.000 para arriendo, aporte, acogida familiar, y pago de servicios básicos o viviendas de emergencia de las cuales hay 1600 instaladas[98].

Con esta serie de acciones emprendidas, los distintos niveles de gobierno (local, regional y nacional) han buscado satisfacer las necesidades de la población damnificada y a la vez, brindar las condiciones para la recuperación y desarrollo de la ciudad de Valparaíso después del desastre.

[98] *Op.cit. pp. 4.*

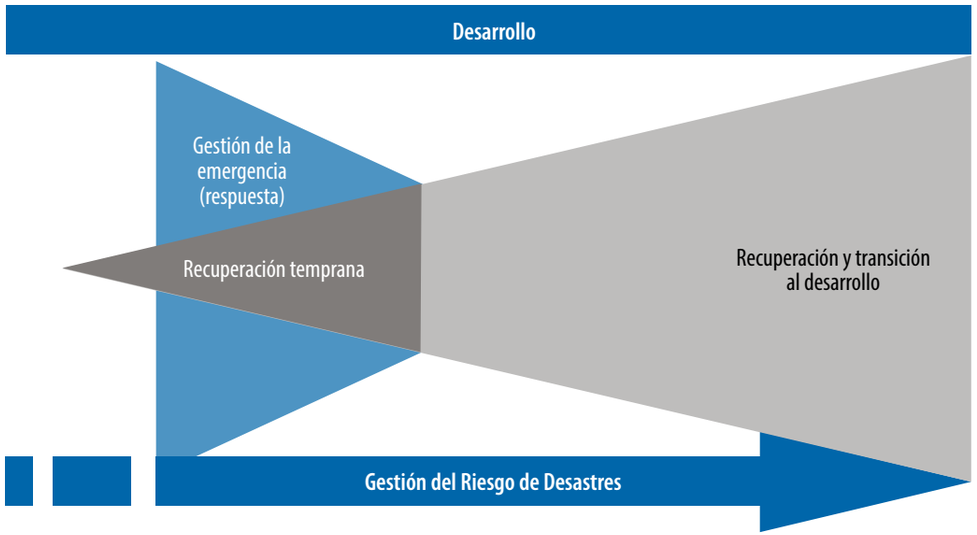
SECCIÓN 3
PLAN DE RECUPERACIÓN Y DE TRANSICIÓN AL DESARROLLO

El presente Plan es un instrumento de planificación que establece una visión amplia del proceso de recuperación, y que contiene el mapa general de las acciones para cada uno de los ámbitos y líneas estratégicas definidos a partir de la identificación de necesidades de la población y actores locales. Pretende, asimismo, facilitar la articulación entre las iniciativas en curso y las nuevas iniciativas para apoyar la recuperación

En el documento, la recuperación se plantea como una transición al desarrollo, que pretende recuperar activos físicos y sociales, dando prioridad a la búsqueda de condiciones y oportunidades para la población, en cuanto a una recuperación integral, que aborde también los aspectos sociales, económicos, ambientales y territoriales.

El principio central en la recuperación es generar condiciones de vida que tengan el menor grado posible de riesgo frente a eventos críticos, y que garanticen la sostenibilidad, la seguridad y la acumulación de activos sociales y físicos por parte de la población.

Diagrama 3: La recuperación en el marco de los procesos de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Para la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR) el proceso de recuperación post-desastre es "la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres". Además, señalan que "las tareas de rehabilitación y reconstrucción dentro del proceso de recuperación comienzan inmediatamente después que ha finalizado la fase de emergencia, y deben basarse en estrategias y políticas preexistentes que faciliten el establecimiento de responsabilidades institucionales claras y permitan la participación pública. Los programas de recuperación, conjuntamente con un mayor grado de concientización y de participación pública después de un desastre, representan una valiosa oportunidad para desarrollar y ejecutar medidas para reducir el riesgo de desastres y aplicar el principio de "reconstruir mejor[99]".

5. Enfoque y principios que orientan el proceso de recuperación

5.1. Enfoques

Enfoque basado en Derechos

El Plan de Recuperación se fundamenta en un enfoque basado en los derechos humanos, que implica que se garanticen los derechos fundamentales de todas las personas afectadas por el desastre.

Así, se reconoce que el derecho a la vida y el respeto por la dignidad humana es el primero y más fundamental de los derechos fundamentales. Esto conlleva a que se adopten las medidas para proteger y garantizar la vida y dignidad de las personas afectadas por el desastre.

Enfoque de Participación

El presente documento se elabora desde el enfoque de la participación, que se sustenta en el reconocimiento de la población como actores válidos y contrapartes en la discusión y definición de las acciones de recuperación. La participación de la comunidad en estos ámbitos aumenta la apropiación de las intervenciones de recuperación temprana[100], asegurando el éxito de las mismas y su sostenibilidad en el tiempo[101].

Es fundamental reconocer que todas las personas, especialmente las más vulnerables, tienen derecho a construir su bienestar, su calidad de vida, y a aumentar sus capacidades de controlar los riesgos. Ante esto, se reconoce que hacer frente al riesgo, la vulnerabilidad y el peligro ante los desastres, no es cuestión sólo de "especialistas", o en el mejor de los casos, de que la población participe ocasionalmente como "mano de obra". Se trata de reconocer, y fortalecer, el compromiso de la población con el desarrollo de sus territorios y sus vidas[102]. Supone aumentar la capacidad de la comunidad para hacer frente a los frecuentes peligros, de tal manera que les permita prevenirlos y atenuarlos considerablemente, minimizando los daños que pueden provocar los desastres. Mientras mayor sea esta capacidad local, menor será la vulnerabilidad.

Es por ello que la elaboración del Plan de Recuperación post desastre de Valparaíso, pone especial énfasis en el proceso participativo para identificar las capacidades, necesidades de recuperación y posibles soluciones con visión de futuro de la población afectada. Asimismo, la elaboración de los proyectos desde un enfoque participativo, permite que, en general, estén mejor adaptados a las necesidades y contexto local y así, obtengan mejores resultados. Este enfoque se ampara, además, en la ley 20.500 de participación ciudadana, que establece el derecho de las personas a participar en los distintos espacios de la gestión pública, acercando a los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía[103].

Enfoque de Sostenibilidad

Es fundamental que el proceso de recuperación se lleve a cabo como un proceso sostenible, es decir, cumpliendo el triple equilibrio entre crecimiento económico, justicia social, y preservación del medio ambiente. Se trata de un proceso que aumenta el bienestar general de la población, bajo condiciones que garantizan la seguridad en el acceso a los satisfactores de la vida y seguridad para la vida, los medios de vida y la infraestructura que los apoya; todo bajo condiciones en que el uso de los recursos naturales es sostenible y no depredador (se reproduce el medio ambiente y se sostiene en lugar de disminuir su oferta de servicios y recursos y su productividad) sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso. En este sentido, el proceso de recuperación asegura que las acciones y decisiones no reconstruyan la vulnerabilidad de las comunidades ni constituyan nuevos riesgos. Es primordial adoptar este enfoque ya que sin sostenibilidad, el desarrollo no es continuo en el tiempo, y así no puede haber desarrollo en absoluto[104].

Enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres

Según la UNISDR la gestión del riesgo de desastres es el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre. La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación[105].

Los países han avanzado significativamente en la preparación y respuesta a emergencias, pero no se le ha otorgado la misma importancia a la recuperación post-desastres, y menos aún, a dedicar

[99] *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. pp. 26. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf*

[100] *Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (CWEGR), (2008). Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana, en colaboración con el grupo de trabajo UNDG- ECHA sobre Transición, Abril 2008, Ginebra, Suiza. pp 14.*

[101] *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), (2003). Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for practitioners. London, United Kingdom, 2003. pp 20.*

[102] *United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, (2002). Manual N°2 Gestión Comunitaria de Riesgos. Lima, Perú, 2002. pp 25 y 26.*

[103] *Ministerio Secretaría General de la República, (2011). Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Santiago de Chile, 2011. Disponible en: http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/*

[104] *Secretaría General de la Comunidad Andina, (2009). La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos. Lima, Perú, 2009. pp. 38. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdfpp*

[105] *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. pp. 19. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf*

esfuerzos a preparar el proceso de recuperación antes de que ocurra el desastre. De manera, que existen importantes vacíos en los marcos institucionales para abordar la recuperación y vincularla con los procesos de desarrollo.

Por lo general, los procesos de recuperación post-desastre se han focalizado en regresar a las condiciones anteriores al desastre, comúnmente denominadas como "las condiciones de normalidad", y para ello se han concentrado los esfuerzos en la reconstrucción de los daños físicos, dejando en el olvido otros impactos negativos de los desastres sobre las condiciones de gobernabilidad, condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades afectadas.

Sin una mirada a las condiciones de riesgo de desastres, a menudo los propios procesos de recuperación post-desastre (principalmente enfocados en la reconstrucción física) han contribuido a reconstruir y/o incrementar las condiciones de riesgos previas al desastre, antesala para futuros desastres. Del mismo modo, se da una brecha entre la capacidad de respuesta al proceso de recuperación, por parte de las instituciones públicas, y la necesidad de recuperación por parte de las poblaciones afectadas: las comunidades comienzan a recuperarse de manera espontánea, y en ese proceso, igualmente reproducen y/o incrementan las condiciones de riesgo de desastre.

Por estas razones, el presente Plan de Recuperación contempla la gestión del riesgo de manera transversal a todos los ámbitos y lineamientos definidos, para aumentar la resiliencia y lograr un desarrollo humano sostenible[106] ; es decir, "un proceso de ampliación de las opciones de la población aumentando su capacidad y sus oportunidades en forma sostenible desde los puntos de vista económico, social y ambiental, de manera que los beneficios del presente no comprometan el futuro"[107].

5.2. Principios orientadores de la recuperación

La experiencia internacional en los procesos de recuperación sugiere que éstos se deberían regir por una serie de principios que sean favorables a la sustentabilidad y a una transición exitosa hacia el desarrollo[108]. Asimismo, la Ilustre Municipalidad de Valparaíso[109] ha considerado una serie de principios para la reconstrucción, que han sido incorporados.

De la conjunción de todos ellos, podemos señalar como principios orientadores de la recuperación de Valparaíso, los siguientes:

[106] *El desarrollo humano sostenible combina la idea de desarrollo humano, tal como se enuncia en los Informes de Desarrollo Humano (IDH), con el concepto de Sostenibilidad, como se definió en el Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20). (Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017)*

[107] *PNUD (2014). Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017. "Cambiando con el mundo".*

[108] *Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (CWEGR), (2008). Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana, en colaboración con el grupo de trabajo UNDG- ECHA sobre Transición, Abril 2008, Ginebra, Suiza.*

[109] *Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp.8*

Cuadro 3: Principios orientadores de la recuperación

Principios orientadores de la recuperación
1. Garantizar la apropiación local del proceso de recuperación
2. Fortalecer la institucionalidad
3. Reconocer y fortalecer las capacidades locales
4. Promover la participación y el empoderamiento de la población
5. Contextualizar el proceso de recuperación
6. Garantizar una recuperación imparcial, focalizada en las personas y grupos más vulnerables
7. Promover una coordinación eficiente
8. Aprovechar las iniciativas de desarrollo en curso y/o programadas
9. La recuperación debe ser integral y considerar la ciudad en su globalidad.
10. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas
11. Igualdad de género
12. Contribuir al Desarrollo Humano Sostenible y la reducción de la pobreza
13. Contribuir a reducir los riesgos de desastre y no generar nuevos riesgos

Fuente: elaboración propia.

1. Garantizar la apropiación local del proceso de recuperación

El proceso de recuperación se debe realizar garantizando la apropiación local del proceso de recuperación, a través del máximo compromiso posible de las autoridades gubernamentales (locales y nacionales).

Esta apropiación implica, asimismo, la participación de otros actores no gubernamentales, especialmente las poblaciones afectadas por el desastre.

2. Fortalecer la institucionalidad

Se requiere fortalecer la institucionalidad, especialmente la local, para manejar el proceso de recuperación y vincularlo con procesos de desarrollo sostenibles, que integren un enfoque de gestión de riesgos.

3. Reconocer y fortalecer las capacidades locales

Un aspecto importante en la recuperación es partir del reconocimiento de las capacidades locales existentes, tanto en las poblaciones afectadas como en las instituciones públicas y otros actores.

El Plan de Recuperación de Valparaíso parte del reconocimiento de que las personas afectadas por el desastre no son víctimas, sino agentes activos, con capacidades y recursos propios para afrontar con dignidad las consecuencias del desastre, recuperarse y reconducir la situación hacia procesos de desarrollo más sostenibles y resilientes.

Asimismo, se reconoce el papel fundamental que juegan las instituciones públicas (locales y nacionales) en la respuesta y recuperación. Por ello, es igualmente esencial partir del reconocimiento de sus capacidades y reforzar aquellas que sean necesarias. Esto implica que, cualquier apoyo externo debe estar basado en buscar complementar dichas capacidades, y no reemplazarlas; asimismo implica el contribuir a desarrollar otras capacidades que faciliten una adecuada gestión del riesgo de desastres.

En este sentido, se debe apostar por la generación de conocimientos, desarrollo de capacidades, cambios en las actitudes y comportamientos en función de mejorar la resiliencia de las poblaciones, instituciones y territorios de Valparaíso, contribuyendo así a procesos de desarrollo más sostenibles.

4. Promover la participación y el empoderamiento de la población

La recuperación se debe realizar desde el territorio y debe ser unitaria y participativa, desde una visión propositiva y no impositiva.

La población, especialmente la afectada por el desastre, debe ser sujeto activo y protagonista de su propio proceso de recuperación, en un marco de derechos y deberes.

Partiendo del reconocimiento de las capacidades locales, el proceso de recuperación debe garantizar la consulta y consenso con los actores locales, y principalmente con las poblaciones afectadas. Por ello se debe facilitar la participación activa y voluntaria de los actores locales, así como de otros actores que intervengan en el territorio, pero principalmente la población afectada.

Para ello se requiere facilitar espacios de participación, de diálogo social y concertación entre los diferentes actores locales, principalmente entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales. Esto establece las bases para garantizar que las iniciativas, recursos y capacidades locales se consideren y utilicen plenamente, y haya una mayor transparencia y rendición de cuentas de todo el proceso.

5. Contextualizar el proceso de recuperación

El proceso de recuperación se debe basar en el conocimiento minucioso del contexto en el que tiene lugar. En este sentido, la planificación del proceso de recuperación post-desastre en Valparaíso se ha realizado partiendo de un análisis de los procesos de desarrollo de la comuna y una evaluación de las necesidades de recuperación de la población afectada, considerando los aspectos socioeconómicos, culturales e identitarios de la comunidad afectada, así como sus aspiraciones asociadas al desarrollo barrial.

De manera que el Plan de Recuperación no constituye un plan estandarizado, sino que responde a las necesidades expresadas por los actores locales, principalmente las poblaciones afectadas; pero también, contando con las aportaciones de otros actores locales con intervención y/o interés en el desarrollo de la Comuna, como puedan ser instituciones públicas, privadas, académicas, entidades/organizaciones de la sociedad civil de Valparaíso y ONG's que apoyan el proceso de respuesta y recuperación.

6. Garantizar una recuperación imparcial, focalizada en las personas y grupos más vulnerables

Las intervenciones de recuperación deben ser imparciales, en el sentido de no estar condicionadas por criterios que puedan suponer una discriminación de las personas afectadas por razón de género, étnica, grupo etario, ideología política, creencia religiosa, condición social, discapacidad, enfermedades, o cualquier otro aspecto que pueda ser utilizado de forma discriminatoria.

Los desastres agravan la situación de las personas y grupos más vulnerables, por ello las intervenciones de recuperación deben dar prioridad a estos grupos sociales.

El Plan de Recuperación se debe establecer conforme al análisis de las vulnerabilidades, capacidades y necesidades de recuperación de las personas y grupos afectados, teniendo en cuenta que, debido a su diferente afectación y vulnerabilidad pueden tener prioridades y necesidades de recuperación específicas y diferenciadas, sin que ello pueda entenderse como una discriminación hacia el resto de las personas afectadas, o al conjunto de la población de la Comuna.

7. Promover una coordinación eficiente

Maximizar las sinergias entre los diferentes actores a través de una coordinación eficiente de todas las partes interesadas en el proceso de recuperación, para evitar duplicidades y brechas, optimizando los recursos disponibles para la recuperación. Esto implica, no solo la coordinación entre actores gubernamentales, sino también con el sector privado y la sociedad civil, con una alta prioridad en las poblaciones afectadas.

8. Aprovechar las iniciativas de desarrollo en curso y/o programadas

La recuperación es una oportunidad para repensar el modelo de desarrollo. En este sentido, el proceso de recuperación debe constituir una oportunidad para, de acuerdo al nuevo escenario postdesastre, revisar las iniciativas de desarrollo que están en curso y aquellas programadas; y, en caso de que fuera necesario, reorientar dichas iniciativas con el objeto de reducir los riesgos y reforzar una recuperación que transite hacia un desarrollo más sostenible y resiliente.

Esto puede implicar la necesidad de modificar leyes y normativas que permitan una gestión territorial óptima y eficiente, tendiente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de Valparaíso.

9. La recuperación debe ser integral y considerar la ciudad en su globalidad.

La recuperación se focalizará en la población afectada. Sin embargo, se considerará desde un enfoque integral de la ciudad, considerando como ejes centrales: el Plan y los Cerros; de manera de trabajar una visión integral y multiescalar de la ciudad. Ello implica, a su vez, abordar la recuperación desde un enfoque multisectorial y multidisciplinario.

10. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas

El plan de recuperación debe incluir mecanismos de monitoreo y evaluación que permita la puesta en práctica de medidas correctivas oportunamente, teniendo en cuenta la experiencia de las poblaciones afectadas y otros actores locales.

Estos mecanismos pueden ser participativos (monitoreo social, auditoria social), de manera que redunde en una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos y privados que se destinan para la recuperación, favoreciendo relaciones constructivas e inclusivas entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales y privadas, y favoreciendo el desempeño de una gestión de la recuperación más transparente y responsable.

11. Igualdad de género

El impacto de los desastres no afecta a todas las personas por igual, siendo las mujeres y las niñas, uno de los grupos más afectados como consecuencia de las desigualdades de género. No obstante, los desastres también revelan que las mujeres tienen importantes capacidades para hacer frente al desastre y apuntar a una recuperación de ellas mismas, de sus familias y de sus comunidades.

El propio proceso de recuperación de Valparaíso ha revelado las capacidades de las mujeres en el liderazgo comunitario, por lo que, más allá de sus vulnerabilidades, se convierten en un actor principal para el proceso de recuperación en las poblaciones afectada. En este sentido, la recuperación debe ser una oportunidad para abordar las causas de la desigualdad de género, reducir la vulnerabilidad de las mujeres y fortalecer sus capacidades.

12. Contribuir al Desarrollo Humano Sostenible y la reducción de la pobreza

Los desastres pueden agudizar la situación de pobreza y desigualdad de la población afectada y borrar años de inversión en acciones de desarrollo. Las acciones de recuperación deben apuntar a restablecer los logros del desarrollo y los compromisos de reducción de la pobreza y desarrollo social.

13. Contribuir a reducir los riesgos de desastre y no generar nuevos riesgos

La recuperación se orientará hacia un proceso sostenible, cuyos resultados contribuirán a reducir los riesgos de las poblaciones.

El proceso de recuperación contribuirá a reducir los riesgos de desastre, lo que implica que el Plan de Recuperación incorpora un enfoque de gestión del riesgo de desastres, no solo como un lineamiento estratégico más del Plan de Recuperación, sino como un componente transversal a todas las estrategias de recuperación, para asegurar que la recuperación no reconstruya el riesgo en las poblaciones afectadas y se actúe sobre las diferentes condiciones de vulnerabilidad causantes del desastre, fortaleciendo la resiliencia de las poblaciones afectadas.

De esta manera, la recuperación es considerada como una oportunidad para desarrollar capacidades y generar experiencias que permitan estar mejor preparados y organizados para posibles acontecimientos futuros, no sólo desde la gestión de las emergencias (preparación y respuesta a desastres); sino que también incluyendo la prevención, la mitigación y la recuperación.

SECCIÓN 4

PROPUESTAS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN POSTDESASTRE Y TRANSICIÓN AL DESARROLLO

6. Propuesta de recuperación postdesastre y transición hacia el desarrollo

Con base en los enfoques y principios orientadores expuestos en el Marco de Recuperación y de Transición al Desarrollo, se formulan a continuación las propuestas que apuntan a establecer una visión integral del proceso de recuperación.

Para ello, se define el objetivo general y los objetivos específicos que se pretenden alcanzar mediante la implementación de este plan y luego, se detallan los ocho lineamientos estratégicos de intervención propuestos para atender las necesidades de recuperación de la población y de la transición al desarrollo.

En cada uno de los ocho lineamientos estratégicos, se identifican unos objetivos estratégicos y asociados a ellos programas y proyectos, basados en las necesidades expresadas por la comunidad en el proceso participativo, y formulados en un trabajo conjunto con el equipo municipal.

6.1. Objetivo General

Lograr la recuperación postdesastre de las poblaciones afectadas por el incendio forestal-urbano del 12 y 13 de abril de 2014, en la Comuna de Valparaíso, fortaleciendo las capacidades locales y reduciendo las condiciones del riesgo, con miras a facilitar una transición hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, y una integración de la gestión del riesgo de desastres en la gestión local.

6.2. Objetivos Específicos

a. Fortalecer la capacidad institucional y de coordinación del gobierno municipal para gestionar la recuperación post-desastre y el riesgo de desastres de la comuna; así como promover una gestión pública más transparente, basada en un sistema eficiente de información pública.

b. Reforzar el tejido social de la comuna y el ejercicio de la ciudadanía, fortaleciendo las capacidades de las personas, promoviendo la participación ciudadana en la gestión pública, y asegurando una prestación de calidad de los servicios vitales de salud y educación que incorporen un enfoque de reducción de riesgos de desastres.

c. Facilitar la recuperación de los medios de vida locales y la generación de empleo en apoyo a iniciativas locales, priorizando las personas y grupos más vulnerables.

d. Promover una planificación urbano-territorial que permita dirigir el proceso de recuperación a una transición al desarrollo desde un enfoque de reducción del riesgo de desastres; orientando la recuperación de los espacios públicos desde un enfoque participativo, de mejora de la convivencia social y apropiación de los barrios por parte de la población; y mejorando la vialidad y conectividad de la Comuna.

e. Reducir la vulnerabilidad ambiental del territorio a través de una adecuada gestión de los residuos sólidos domiciliarios, microbasurales y escombros; manejo integral de las quebradas y control del riesgo de incendios forestales; y, la concientización medioambiental de la población para el cuidado de su entorno.

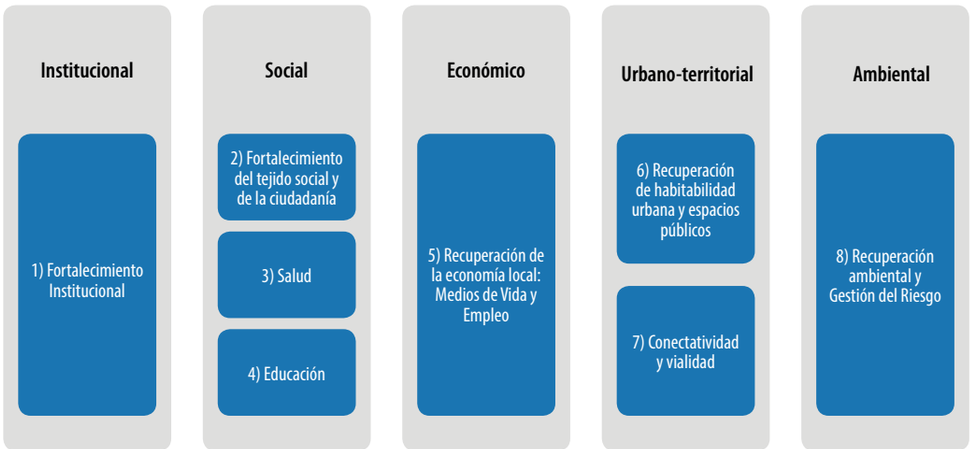
6.3. Ámbitos de actuación y líneas estratégicas para la recuperación postdesastre

Las propuestas presentadas en el Plan de Recuperación han sido construidas, en base al diagnóstico participativo de necesidades de recuperación y en coordinación con el equipo municipal de Valparaíso.

La diversidad de los factores causales y la complejidad de los daños, hace imprescindible adoptar una intervención integral de la recuperación, en la que se articulen diversos ámbitos de actuación y lineamientos estratégicos, que se definen a partir del enfoque de la gestión del riesgo de desastres, para evitar la reconstrucción y/o generación de nuevos riesgos.

En este sentido, el presente Plan de Recuperación plantea abordar los siguientes ámbitos de actuación de manera integral: Institucional, social, económico, urbano-territorial y ambiental, que se desarrollan en base a los siguientes lineamientos estratégicos.

Diagrama 4: Ámbitos de actuación y lineamientos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

Los 5 ámbitos de actuación y sus 8 lineamientos estratégicos, se definieron a partir de las dimensiones utilizadas en los talleres participativos en los que identificaron las necesidades de recuperación de la población. Estos apuntan, no sólo a restablecer las condiciones existentes previas al desastre, sino que, además, a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y su condición de seguridad; incorporando, de manera transversal, un enfoque de gestión del riesgo de desastres en la planificación de la recuperación para la transición a un desarrollo sostenible.

A continuación se presentan los ocho lineamientos estratégicos que orientarán el proceso de recuperación, sus objetivos específicos, así como las líneas de acción, programas y carteras de proyectos para cada uno de ellos.

1. Fortalecimiento Institucional

El proceso participativo dejó en evidencia las debilidades del sistema institucional público para responder adecuada y coordinadamente a la emergencia y al proceso de recuperación temprana. Por ello, el fortalecimiento institucional de la Municipalidad es clave para el mejoramiento de su desempeño y actuación a nivel local.

El impacto del desastre en Valparaíso induce a una reflexión sobre la necesidad de fortalecer la gobernabilidad, de cara a la gestión de la recuperación en el marco de un proceso amplio de gestión del riesgo de desastres, apoyando a las instituciones y a las organizaciones sociales del territorio en conocer y gestionar sus riesgos, para así asegurar la sostenibilidad de las inversiones de desarrollo y fortalecer su resiliencia.

Este lineamiento permitirá elaborar e implementar una planificación y gestión comunal que integre la gestión del riesgo de desastres y, al mismo tiempo, que promueva la transparencia, el buen gobierno, la vinculación interinstitucional y de los organismos públicos y con la ciudadanía.

Objetivos Estratégicos:

1.1. Mejorar la capacidad institucional del municipio para una gestión pública transparente, basada en un sistema eficiente de información.

1.2. Fortalecer la capacidad institucional y de coordinación del gobierno municipal para gestionar la recuperación post-desastre y los riesgos de desastres de la comuna.

2. Recuperación social: fortalecimiento del tejido social y ciudadanía

A lo largo del documento ha sido posible observar que el mejoramiento de la participación ciudadana y la percepción de corresponsabilidad son elementos centrales, que contribuyen a la gestión del riesgo de desastres, ya que es a nivel comunitario que se responde primeramente a la emergencia y se inicia el proceso de recuperación.

La evaluación de necesidades para la recuperación dio cuenta de la activación de la participación ciudadana a nivel comunal para enfrentar la emergencia, involucrándose para ello no sólo las comunidades afectadas, sino también personas de toda la comuna que enmarcaron su actuación en distintas organizaciones sociales, universitarias o de manera independiente. Por ello, el lineamiento de recuperación social está orientado al fortalecimiento de las redes sociales de la comunidad, entendiendo con ello, el apoyo a las unidades familiares, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el fomento de la participación ciudadana, así como mejorar la convivencia social y la seguridad ciudadana, como elementos que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población y de la democracia.

Objetivos Estratégicos:

2.1. Mejorar la protección de las personas y grupos más vulnerables afectados por el desastre y apoyar su recuperación.

2.2. Mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en las áreas afectadas por el desastre, así como otros territorios comunales.

2.3. Promover y fortalecer la participación de la ciudadanía y las redes que conforman el tejido social a nivel barrial para la gestión de los asuntos de la comuna.

2.4. Promover la gestión del riesgo de desastres a nivel comunitario.

3. Recuperación social: Salud

El eje de salud pretende abordar las consecuencias que el desastre ha tenido en la salud física y mental de la población afectada, especialmente de las personas más vulnerables, como puedan ser los adultos mayores, las personas con alguna discapacidad y personas de escasos recursos.

La situación de insuficiente cobertura sanitaria antes del desastre dificultó que se pudiera brindar una asistencia adecuada a la población afectada, pues los servicios de salud se vieron saturados durante la emergencia y el inicio de la recuperación. En este sentido, se considera el brindar una asistencia sanitaria móvil para atender a la población, especialmente a aquellos grupos más vulnerables.

La necesidad de profundizar en la recuperación emocional, a través de una atención psicosocial, ha sido muy demandado por las personas afectadas, por cuanto con el tiempo continúan expresando las secuelas del desastre en las poblaciones. Esta situación puede estar incrementando, a su vez, otras situaciones de riesgo en la población como son mayores índices de violencia intrafamiliar y, específicamente, de violencia de género, mayor consumo de drogas y alcohol, mayores niveles de delincuencia (también asociado con el tráfico de drogas), lo que está redundando en una mayor inseguridad de las poblaciones, que a su vez, dificulta una salida de la crisis.

Este lineamiento se orienta así, a mejorar el bienestar físico, mental y social de la población a través de la prestación de servicios de salud pública. Comprende el mejoramiento de la atención en salud mental, el acceso a los consultorios, desempeño del personal sanitario, tiempo de demora en la atención, nivel de cobertura de necesidades psicofísicas de la población y las medidas específicas para atender a la población en una situación de emergencia.

Objetivos Estratégicos:

3.1. Mejorar las condiciones de salud de la población afectada por el desastre, desde un enfoque integral que considere la salud física y mental. Además, de garantizar el acceso a los servicios de salud de las poblaciones más vulnerables y/o con necesidades especiales a consecuencia del desastre, como puedan ser las personas adultas mayores o personas con alguna discapacidad.

3.2. Mejorar la calidad del sistema de salud, adecuándolo a las necesidades de la población e integrando la gestión del riesgo de desastres para mejorar la seguridad y el servicio de salud.

4. Recuperación social: Educación

Este lineamiento está orientado a mejorar el acceso a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población. Apunta a mejorar y ampliar el acceso a la educación (tanto de menores como de adultos) y a asegurar los mínimos de calidad que éste requiere a nivel de infraestructuras, programas educativos, protocolos de prevención y transporte. En este sentido, hace énfasis en la mejora de las capacidades técnicas de la población para promocionar el que puedan emplearse en el mercado laboral, de manera que contribuya a la generación de ingresos, y por ende a la recuperación económica de la población afectada.

Asimismo, tiene un componente de integrar la gestión del riesgo de desastres en el ámbito educativo, para incorporar la prevención en la cultura de la población.

Objetivos Estratégicos:

4.1. Reforzar el sistema de educación municipal acorde a las necesidades de la población, e integrar el enfoque de gestión del riesgo de desastres para reducir su vulnerabilidad.

4.2. Fortalecer la formación educativa y el capital humano y social de la comuna.

4.3. Integrar la gestión de riesgos de desastres en los programas educativos comunales para reducir su vulnerabilidad ante riesgos y futuros desastres.

5. Recuperación económica: medios de vida y generación de empleo

Este eje estratégico está orientado a proteger los medios de vida y el empleo de la población en casos de emergencia y procesos de recuperación y, al mismo tiempo, a acelerar la revitalización de la economía local a través de la generación de empleo y oportunidades de ingreso, apoyando las iniciativas locales. Para ello, busca aprovechar las oportunidades generadas por el propio proceso de recuperación para reactivar la economía local, priorizando a las personas afectadas por el incendio y a los grupos más vulnerables, y desarrollar nuevas oportunidades laborales a través del mejoramiento de las capacidades y recursos humanos de la población, y de la atracción de inversión privada al territorio.

Objetivos Estratégicos:

5.1. Facilitar la reactivación de la economía local a través de la recuperación de los medios de vida locales y la generación de empleo en apoyo a iniciativas locales, priorizando las personas y grupos más vulnerables.

5.2. Proteger el empleo y los medios de vida de las personas afectadas, durante la gestión de la emergencia y su proceso de recuperación.

6. Recuperación urbano–territorial: Habitabilidad Urbana e Infraestructura Pública

Está orientado recuperar las condiciones de habitabilidad en zonas urbanas deterioradas, sobre la base de una planificación territorial que considere de manera integral la gestión de riesgos y la sustentabilidad ambiental. Para ello es preciso levantar y disponer de toda la información necesaria que permita conocer la calidad jurídica de los terrenos, la disponibilidad, factibilidad y déficit de servicios urbanos básicos (agua potable, electricidad, gas, alcantarillado y alumbrado público), la existencia y la demanda de equipamiento deportivo y comunitario (plazas, parques, áreas verdes, sedes de organizaciones sociales, deportivas, etc.), y la visión y compromiso de la comunidad para rescatar y poner en valor sus espacios públicos.

Apunta a la ejecución de obras urbanas que mejoren la calidad de vida de las personas, que favorezcan su desarrollo individual y colectivo, e incentiven y fortalezcan la participación ciudadana y su corresponsabilidad en la generación y protección de los bienes públicos.

Objetivos Estratégicos:

6.1. Asegurar la consolidación y el saneamiento urbano, fortaleciendo la planificación territorial con el enfoque de gestión de riesgos, sobre la base de información completa y actualizada de los catastros de propiedades y los servicios existentes.

6.2. Recuperar, mejorar y construir equipamiento urbano con participación de la comunidad, que respondan a las necesidades reales de la población, comprometiéndola en su conservación y asegurando la continuidad de su funcionamiento en situaciones de emergencias y/o su pronta rehabilitación.

7. Conectividad y Vialidad

Apunta al mejoramiento de la infraestructura de transporte en la comuna, considerando distintos modos de transporte público, vialidad peatonal y equipamiento vial urbano, aplicando estándares de seguridad y de calidad en el servicio, y asegurando una buena accesibilidad entre los cerros y de estos con el centro de la ciudad. También se debe considerar el acceso permanente a los barrios y al interior de ellos, asegurando que puedan llegar a las viviendas los vehículos de emergencia, de seguridad y de recolección de residuos sólidos.

Se debe asegurar la conectividad y la movilidad de las personas, mejorando la calidad de los servicios de transporte, en cuanto a las frecuencias, extensión de los recorridos y continuidad horaria, así como también a la existencia de paraderos, estado de los medios de transporte, adaptación para personas con discapacidad o con dificultades de desplazamiento.

Objetivos Estratégicos:

7.1. Mejorar la infraestructura de transporte multimodal y de mobiliario urbano, con estándares de seguridad, garantizando la conexión entre los cerros y de estos con lugares centrales de la ciudad.

7.2. Mejorar la conectividad y la movilidad urbana de la comuna, asegurando la cobertura, la frecuencia y la calidad de los servicios de transporte público.

8. Recuperación ambiental y gestión de riesgos

Apunta a reducir las condiciones de riesgo territoriales, fortaleciendo las capacidades y recursos locales para planificar la comuna de manera sustentable.

El impacto del incendio urbano-forestal es el resultado de riesgos crecientes en el territorio. Entre sus causas principales se conjugan amenazas permanentes de origen antrópico favorecidas por condiciones naturales, con importantes niveles de vulnerabilidad como consecuencia de modelos de ocupación territorial que no han tenido en cuenta las dinámicas ambientales, o las tipologías de los asentamientos humanos y las viviendas.

Es clave vincular la recuperación con la gestión ambiental desde un enfoque de gestión de riesgos, a través del manejo integral de los ecosistemas, como puedan ser los bosques, como medida para la reducción de los riesgos de incendios, deslizamientos, inundaciones, etc.

Se requiere mejorar la coordinación y la cooperación interinstitucional e intersectorial, así como involucrar a las comunidades en la gestión del territorio, para lograr respuestas eficaces y sostenibles.

El proceso de recuperación constituye una oportunidad para fortalecer los niveles de resiliencia de los asentamientos humanos, a través de un ordenamiento territorial y planificación urbana que integre la gestión ambiental desde un enfoque de reducción de riesgos de desastres.

Objetivos Estratégicos:

8.1. Reducir la vulnerabilidad ambiental del territorio a través de una adecuada gestión de los residuos sólidos domiciliarios, la gestión de los micro basurales y escombros; así como de los predios y viviendas abandonadas.

8.2. Recuperar y proteger las quebradas mediante un manejo integral y con participación de la comunidad.

8.3. Contribuir al control del riesgo de incendios forestales mediante la normalización de la actividad forestal en la Comuna.

8.4. Fomentar la educación y conciencia medioambiental a nivel barrial.

SECCIÓN 5
CARTERA DE PROYECTOS[110]

1. Fortalecimiento institucional

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año Implementación			Presupuesto Estimativo (M$)	Ejecución y Asistencia Técnica
					2015	2016	2017		
1.1. Mejorar la capacidad institucional del municipio para una gestión pública transparente, basada en un sistema eficiente de información.	Gestión de la Información	Mejoramiento del Sistema de Información Pública Municipal	1. Diseño e implementación de "Plataforma Única de Información" que unifique y disponga las bases de datos de los servicios públicos.	SUBDERE, Ministerio de Desarrollo Social, MINVU	X	X		300.000	Ministerio de Desarrollo Social MINVU IMV
			2. Mantenimiento de la "Plataforma Única de Información"	SUBDERE, Consejo para la Transparencia.	X	X	X	Pendiente IMV	SIG IMV. Secretarías Regionales (a cargo de actualizar información de su competencia).
			3. Habilitación de bases de datos cartográficas y alfanuméricas intersectorial.	Gobierno Regional	X			30.000	SECPLA, SIG y DOM IMV. SERVIU.
			4. Implementación de SIRIM (Sistema Regional de Información Municipal) adaptado a las necesidades locales.	Gobierno Regional	X			30.000	Convenio GORE con Municipios de la región
			5. Construcción y difusión de Catastro de población a nivel Barrial (con datos de población desagregados: edad, género, discapacidad, etc.)	Ministerio de Desarrollo Social	X			40.000 (gastos en RR.HH y habilitación de espacio de trabajo por tres meses)	IMV SERVIU SEREMI Desarrollo Social
			6. Elaboración, implementación y difusión de Manual de Procedimientos Interinstitucional para la Resolución de Problemas Tipo.	SUBDERE, división de Municipalidades	X			Pendiente IMV	IMV
		Manejo de la información para la gestión de emergencias y recuperación	7. Creación de Ventanilla Única de Emergencias, para la atención ciudadana en situaciones de emergencias.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	IMV Gobierno Regional
		Ampliación de canales de comunicación con la ciudadanía, unificados y transparentes.	8. Habilitación de Módulos de Autoconsulta para la Resolución de Problemas Tipo en cerros.	Gobierno Regional	X			60.000 (2 Profesionales por cerro)	IMV Gobierno Regional
			9. Mejoramiento y difusión del Portal "Trámite en Línea" de Ilustre Municipalidad de Valparaíso.	IMV SUBDERE, división Municipalidades	X			Pendiente IMV	RRHH, IMV
			10. Habilitación del aparato municipal para implementar Ley de Participación Ciudadana.	IMV SUBDERE, división Municipalidades	X	X		Pendiente IMV	RRHH, IMV

[110] *Los montos presentados en la Cartera de Proyectos, no corresponden a compromisos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, sino que son una estimación de los montos que se deben movilizar para la implementación de los proyectos que componen esta cartera.*

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año Implementación			Presupuesto Estimativo (M$)	Ejecución y Asistencia Técnica
					2015	2016	2017		
1.2. Fortalecer la capacidad institucional y de coordinación del gobierno municipal para gestionar la recuperación post-desastre y el riesgo de desastres de la comuna.	Integración de la Gestión de Riesgos de Desastres en la gestión municipal	Organización institucional del municipio	11. Sistematización de la gestión comunal de la emergencia y recuperación del incendio 2014 para obtener aprendizajes y recomendaciones de cara a mejorar la gestión municipal.	IMV Intendencia Gobernación Gobierno Central (delegados presidenciales)	X			10.000 (RRHH para elaboración de diagnostico por 3 meses)	IMV Intendencia Gobernación Gobierno Central (delegados presidenciales)
			12. Diagnóstico organizacional para analizar cómo integrar la gestión de riesgos de desastres en la gestión municipal (análisis de la estructura organizativa, competencias).	IMV	X	X		Pendiente IMV	IMV
			13. Actualización anual y difusión del decreto de funcionarios con competencias en gestión de riesgos, desastres y emergencias.		X	X	X	9.000	IMV
		Mejoramiento de la Coordinación Interinstitucional	14. Definición y socialización de competencias de instituciones públicas en la gestión de riesgos de desastres.					Pendiente IMV	
			15. Desarrollo de mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional para la gestión de riesgos a nivel comunal, así como con otros actores (organizaciones de la sociedad civil, líderes/as sociales, voluntarios, RAHCh)	IMV	X			Pendiente IMV	IMV DIDECO ONEMI
		Desarrollo de capacidades del personal municipal para la gestión de riesgos	16. Diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal municipal para integrar la gestión de riesgos de desastres en la planificación y gestión municipal.					Pendiente IMV	
			17. Capacitación a funcionarios públicos en uso del Manual de Procedimientos Interinstitucional para la Resolución de Problemas Tipo.	SUBDERE, división de Municipalidades	X			Pendiente IMV	IMV Intendencia Gobernación Gobierno Central (delegados presidenciales
			18. Capacitación a funcionarios públicos sobre el Sistema Nacional de Protección Civil.	Ministerio del Interior	X	X		20.000	Ministerio de Desarrollo Social. ONEMI
			19. Capacitación periódica de funcionarios municipales vinculados a la respuesta a la emergencia y al proceso de recuperación.	IMV	X	X	X	5.000 (valorización RRHH por hora profesional y espacios de reuniones)	RRHH, IMV ONEMI
			20. Capacitación de funcionarios municipales que atienden público en resolución de problemas tipo.	IMV	X	X	X	Pendiente IMV	IMV
			21. Evaluación de las capacitaciones realizadas a funcionarios públicos durante el año. (Indicadores).	SUBDERE, división Municipalidades	X	X	X	Pendiente IMV	SUBDERE, división Municipalidades
		Conocimiento del Riesgo	22. Análisis de los riesgos comunales (amenazas, vulnerabilidades, capacidades).	IMV	X			100.000	IMV ONEMI OSC
			23. Difusión de Plano de Riesgos de la Comuna en sitio web de la I.M.V.	IMV	X	X		Pendiente IMV	DOM, IMV
			24. Entrega y notificación de Certificados de Riesgos.	Gobierno Regional	X			20.000	IMV; SERVIU
		Sensibilización y concientización para la resiliencia	25. Diseño e implementación de una Campaña de sensibilización sobre los riesgos de la Comuna para promover una Cultura de Resiliencia en la población, organizaciones locales y las instituciones.	IMV ONEMI	X	X	X	Pendiente IMV	IMV ONEMI OSC
		Preparación y Respuesta a emergencias (gestión de emergencias)	26. Formulación e implementación de un Plan para la gestión de emergencias adaptado a la realidad local (preparación y respuesta a emergencias).	IMV ONEMI	X			Pendiente IMV	IMV ONEMI OSC
			27. Diseño y difusión de Protocolo municipal de Centros de Acopio y entrega de ayuda humanitaria, que involucre el actuar de las organizaciones sociales y RAHCh.	IMV	X			5.000 por concepto de gastos	IMV ONEMI OSC
			28. Diseño de Plan y protocolos para el manejo de albergues temporales de emergencia (que no perjudiquen la actividad educativa y que velen por la protección de menores, adultos mayores y discapacitados).	IMV ONEMI	X			5.000 por concepto de gastos	IMV (Oficina Emergencias, DIDECO,) ONEMI OSC
			29. Desarrollo de metodología para evaluar daños e impacto de desastres y necesidades de recuperación con datos desagregados.	IMV ONEMI	X			Pendiente IMV	IMV ONEMI OSC
			30. Diseñar y difundir Protocolo de Acción y Participación de organizaciones de la sociedad civil, líderes/as sociales, voluntarios y la RAHCh, entre otros, durante emergencias y proceso de recuperación.	IMV	X			Pendiente IMV	IMV

2. Recuperación social: fortalecimiento del tejido social y ciudadanía

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
2.1. Mejorar la protección de las personas y grupos más vulnerables afectados por el desastre y apoyar su recuperación.	Protección social de personas y grupos vulnerables	Protección social de personas y familias vulnerables y/o afectadas por el desastre	1. Priorización de población damnificada dentro de los programas facultados que administra la DIDECO a través de talleres preventivos en tema de droga, alcohol, talleres de fortalecimiento familiar, prevención de violencia intrafamiliar, prevención y protección a la infancia.	Presupuesto asociado a DIDECO y a los programas en convenio	X	X		0	IMV SENDA SERNAM OPD
			2. Establecimiento de mecanismos de protección y cuidado orientado a las personas y grupos más vulnerables, para activar en la respuesta y recuperación (por ejemplo orientado a la niñez, adultos mayores, personas con alguna discapacidad).	Mº Desarrollo Social	X	X		150.000	Cormuval, IMV SEREMI Educación JUNAEB JUNJI SENAMA SENADIS
			3. Priorización de mujeres afectadas por el desastre en los cupos para el Programa Jefas de Hogar, de acuerdo a sus niveles de afectación y vulnerabilidad.	SERNAM	X			0	DIDECO, IMV SERNAM
		Violencia de género	4. Estudio para reducir la violencia de género en las poblaciones	DIDECO	X	X	X	Pendiente IMV	DIDECO
2.2. Mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en las áreas afectadas por el desastre, así como otros territorios comunales.	Seguridad ciudadana y Convivencia	Mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana y convivencia social en la Comuna	5. Diseño e implementación de un Plan para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y mejora de la convivencia en la comuna, con la participación activa de la población en su formulación e implementación.	Mº Interior IMV DIDECO	X			Pendiente IMV	DIDECO, IMV OSC Mº Interior
2.3.Promover y fortalecer la participación de la ciudadanía y las redes que conforman el tejido social a nivel barrial para la gestión de los asuntos de la comuna.	Gestión pública participativa	Capacitación y sensibilización ciudadana para promover una gestión pública participativa	6. Capacitación a población sobre implementación de Ley 20.500 "Ley de Participación ciudadana en la gestión pública".	DIDECO	X	X	X	2.000 gastos operacionales	IMV OSC
			7. Capacitación a población sobre fondos municipales participativos (FONDEVE- FONDEPORTE) y sobre postulación de fondos concursables gubernamentales.	DIDECO	X	X	X	5.000 (1 millón gastos operacionales)	IMV
			8. Implementación y Difusión de Manual de Procedimientos para la Resolución de Problemas Tipo destinado al contribuyente.	IMV SUBDERE	X			6.000	IMV
2.4. Promover la gestión del riesgo de desastres a nivel comunitario.	Gestión del Riesgo a nivel comunitario	Promoción de la Gestión del Riesgo a nivel comunitario	9. Elaboración e implementación de un proyecto de gestión de riesgos de desastres a nivel comunitario.	IMV	X	X	X	pendiente	IMV OSC
			10. Difusión de Plan Municipal de Protección Civil a nivel barrial.	IMV SUBDERE	X	X		12.000	IMV
			11. Elaboración de Manual de Actuación en Emergencias para Líderes/as sociales que incorpore la formación de Monitores/as comunitarios.	DIDECO	X	X		12.000 Por concepto de expositores y gastos operacionales	DIDECO, IMV
			12. Capacitación para formación de Comités Barriales y Brigadas de Emergencias (encargados de identificar los riesgos de sus sectores y reducción de riesgos comunitaria).	IMV SUBDERE	X	X	X	24.000	IMV SERVIU SEREMI Social ONEMI OSC
			13. Proyecto para la promoción de canales de comunicación local en la gestión de riesgos de desastres (ej: radios comunitarias).	Mº Desarrollo Social IMV	X			Pendiente IMV	DIDECO, IMV OSC

3. Recuperación social: Salud

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
3.1.Mejorar las condiciones de salud de la población afectada por el desastre, desde un enfoque integral que considere la salud física y mental. Además, de garantizar el acceso a los servicios de salud de las poblaciones más vulnerables y/o con necesidades especiales a consecuencia del desastre, como puedan ser las personas adultas mayores o personas con alguna discapacidad.	Atención post-desastre en salud	Mejoramiento de atención psicosocial de población afectada	1. Diagnóstico de las necesidades de recuperación psicosocial de la población damnificada por el desastre.	Seremi de Salud	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Salud Organizaciones de la Sociedad Civil
			2. Programa de contención familiar y psicológica de población damnificada.	Cormuval, IMV Seremi de Salud	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Salud Organizaciones de la Sociedad Civil
			3. Programa de recuperación psicosocial de personal municipal involucrado en la gestión de la emergencia y recuperación.	Cormuval, IMV	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV Organizaciones de la Sociedad Civil
		Promoción de Salud sexual y reproductiva	4. Programa de educación sexual y reproductiva a población damnificada, principalmente orientado a población adolescente.	SEREMI Salud Servicio de Salud Municipal	X	X		Pendiente IMV	Cormuval, IMV SERNAM SEREMI Salud Servicio Salud Municipal OSC
		Ampliación de cobertura sanitaria en los territorios afectados, con incidencia en población más vulnerable	5. Implementación de Operativo de Salud Móvil orientado a brindar asistencia sanitaria a personas y grupos más vulnerables (adulto mayor, personas con discapacidad).	Seremi de Salud	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV
3.2.Mejorar la calidad del sistema de salud, adecuándolo a las necesidades de la población e integrando la gestión del riesgo de desastres para mejorar la seguridad y el servicio de salud.	Servicios de salud con enfoque de GRD	Mejoramiento del servicio de salud desde un enfoque de gestión de riesgos	6. Programa de integración de la gestión de riesgos en los servicios de salud (que incluya análisis del riesgo de la infraestructura sanitaria, desarrollo de procedimientos para la atención en emergencias, desarrollo de capacidades del personal de salud).	Mº Salud IMV	X	X	X	Pendiente IMV	Mº Salud IMV
			7. Estudio para el mejoramiento de la atención en salud municipal, de acuerdo a las necesidades específicas de la población.	Seremi de Salud	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV Organizaciones de la Sociedad Civil
			8. Estudio para la contratación de profesionales sanitarios especializados para el servicio de salud municipal.	Seremi de Salud	X			Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Salud Organizaciones de la Sociedad Civil

4. Recuperación social: educación

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
4.1. Reforzar el sistema de educación municipal acorde a las necesidades de la población, e integrar el enfoque de gestión del riesgo de desastres para reducir su vulnerabilidad.	Servicios de educación con enfoque de GRD	Mejoramiento del servicio de educación desde un enfoque de gestión de riesgos	1. Programa de integración de la gestión de riesgos en los servicios de educación (que incluya análisis del riesgo de la infraestructura educativa, preparación y respuesta en caso de emergencias, desarrollo de capacidades del personal educativo, integrar la GRD en el currículo educativo).	Mº Educación IMV	X	X	X	Pendiente IMV	Mº Educación IMV OSC
			2. Habilitación de instalaciones y/o espacios para el cuidado de primera infancia.	SERNAM Seremi de Educación MINVU	X	X		Pendiente IMV	Cormuval, IMV SERNAM Seremi de Educación. MINVU
			3. Aumento de cobertura de establecimientos educacionales municipales con enseñanza media en los cerros.	Seremi de Educación	X	X		Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Educación
			4. Fortalecimiento de actividades extracurriculares y aprendizaje recreativo (incluye aulas informáticas y bibliotecas).	Cormuval, IMV Seremi de Educación	X	X		Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Educación Organizaciones de la Sociedad Civil
4.2. Fortalecer la formación educativa y el capital humano y social de la comuna.	Educación de Adultos	Mejoramiento de la Educación de Adultos	5. Nivelación y fortalecimiento de escolaridad y formación técnica de población adulta.	Seremi de Educación Ministerio de Desarrollo Social	X	X		Pendiente IMV	Cormuval, IMV Seremi de Educación. Organizaciones de la Sociedad Civil
4.3. Integrar la gestión de riesgos de desastres en los programas educativos comunales para reducir su vulnerabilidad ante riesgos y futuros desastres.	Sensibilización y Concientización	Promoción de Educación Ambiental	6. Normalización de educación ambiental en el currículo escolar de establecimientos educativos de Valparaíso.	Ministerio de Ambiente Ministerio de Educación				Pendiente IMV	SEREMI Educación Cormuval, IMV

5. Recuperación económica: Medios de vida y generación de empleo

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
5.1. Facilitar la reactivación de la economía local a través de la recuperación de los medios de vida locales y la generación de empleo en apoyo a iniciativas locales, priorizando las personas y grupos más vulnerables.	Reactivación del emprendimiento	Normalización y formalización de actividades económicas (formales e informales)	1. Levantamiento de banco de datos de emprendedores (formales e informales).	Mº Desarrollo Social IMV	X			Pendiente IMV	IMV FOSIS SERCOTEC
			2. Ampliación de formalización de emprendedores (sin costo, sin afectar subsidios, con rebaja de trámites para formalizarse).	Mº Desarrollo Social IMV	X			Pendiente IMV	IMV FOSIS SERCOTEC
		Desarrollo de capacidades técnicas/profesionales de personas y grupos vulnerables y/o damnificados por el desastre	3. Capacitación laboral a emprendedores, con énfasis en grupos informales y personas/grupos más vulnerables.	Mº Desarrollo Social IMV	X	X		Pendiente IMV	IMV FOSIS SERCOTEC SENCE
			4. Capacitación y nivelación de estudios que otorguen certificación técnica.	SEREMI Educación Mº Desarrollo Social	X	X	X	Pendiente IMV	IMV SEREMI Educación SENCE
			5. Priorización de cupos de Capacitaciones del Departamento de Desarrollo Económico para población damnificada.	DIDECO	X			0	DIDECO, IMV
			6. Priorización de cupos de Talleres de la Oficina de la Mujer (DIDECO) para mujeres de sectores siniestrados.	DIDECO	X			0	DIDECO, IMV
		Generación de empleo post-desastre	7. Diseño de programas de empleo para la reconstrucción/recuperación de infraestructura y obras en territorios afectados, que empleen personas afectadas por el desastre.	Mº Desarrollo Social IMV	X	X	X	Pendiente IMV	Mº Desarrollo Social IMV
		Recuperación de capital económico (comercios y herramientas de trabajo tras el incendio).	8. Priorización de damnificados en los programas facultados para el mejoramiento de la empleabilidad del Departamento de Desarrollo Económico Municipal y de programas estatales.	Presupuesto Dllo Económico, IMV Mº Desarrollo Social	X			0	IMV FOSIS SERCOTEC SENCE
			9. Programa para fomentar la presencia de empresas privadas en el territorio afectado, que apoyen la recuperación.	Gobierno Regional	X	X	X	Pendiente IMV	IMV FOSIS SECOTEC SENCE
5.2.Proteger el empleo y los medios de vida de las personas afectadas, durante la gestión de la emergencia y su proceso de recuperación.	Protección del empleo y medios de vida en casos de emergencia y procesos de recuperación	Aseguramiento del empleo y medios de vida en casos de emergencia y recuperación.	10. Implementación de Licencia o Certificado para damnificados en situaciones de emergencia y/o recuperación.	Mº Desarrollo Social	X			Pendiente IMV	IMV SEREMI Salud ONEMI

6. Recuperación urbano-territorial: Habitabilidad urbana e Infraestructura pública

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
6.1.Asegurar la consolidación y el saneamiento urbano, fortaleciendo la planificación territorial con el enfoque de gestión de riesgos, sobre la base de información completa y actualizada de los catastros de propiedades y los servicios existentes.	Planificación urbano-territorial con enfoque de gestión de riesgos.	Estudios territoriales para el saneamiento de áreas siniestradas y campamentos irregulares	1. Estudio de Calidad Jurídica de los Terrenos.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	IMV
			2. Estudio de Exploración de factibilización de Terrenos.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	IMV, SERVIU
			3. Catastro georreferenciado de terrenos de la comuna.	SUBDERE, IMV	X	X	X	Pendiente IMV	IMV
			4. Estudio de Concesión de ESVAL.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	IMV
			5. Estudio de infraestructura de ESVAL.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	ESVAL, SISS
			6. Difusión de información de ESVAL a organismos públicos.	ESVAL	X			Pendiente IMV	SISS
			7. Estudio de saneamiento de agua rural (convenio entre municipio y MOP).	MOP	X			Pendiente IMV	MOP
			8. Programa de Reajuste de Tierras que incluya capacitaciones a comunidad para fomentar la asociatividad vecinal y el mejoramiento urbano.	MINVU, FONDEVE, IMV.	X	X	X	Pendiente IMV	IMV
			9. Estudio de normalización de viviendas de la comuna (inspección de viviendas en zonas de fuertes pendientes, reparación de muros cortafuegos, muros de contención y mejoramiento de materialidad de las viviendas).	IMV SERVIU	X	X		Pendiente IMV	IMV SERVIU
6.2. Recuperar, mejorar y construir equipamiento urbano con participación de la comunidad, que respondan a las necesidades reales de la población, comprometiéndola en su conservación y asegurando la continuidad de su funcionamiento en situaciones de emergencias y/o su pronta rehabilitación.	Gestión de espacios públicos	Recuperación y mejoramiento de espacios públicos	10. Implementación de Hermoseamiento Participativo de la comuna.	MINVU, IMV	X	X	X	Pendiente IMV	IMV
			11. Entrega en comodato de pequeños predios a vecinos para construcción de huertos y plantación de flores.	Ministerio de Bienes Nacionales; IMV	X			Pendiente IMV	IMV
			12. Reparación de equipamiento comunitario deteriorado, con la contratación de personas vulnerables y/o damnificadas por el desastre	MINVU, Programa Barrios	X			Pendiente IMV	SERVIU
			13. Diseño y construcción de áreas de juegos en plazas y áreas verdes para promover el deporte y el fortalecimiento del tejido social.	MINVU, Programa Barrios	X	X		Pendiente IMV	SERVIU
			14. Implementación de programas deportivos adaptados a la realidad local (ej: Futbol Calle).	MINVU, Programa Barrios	X			Pendiente IMV	IMV
			15. Construcción de equipamiento comunitario Multiobjetivo (que incorpore a organizaciones comunitarias, Comités Barriales y centros de capacitación comunitaria).	MINVU, Programa Barrios	X	X		Pendiente IMV	SERVIU
	Fortalecimiento de Barrios	Consolidación de subcentros en los cerros	16. Programa de Consolidación de subcentros interconectados en cerros (con servicios y comercio).	IMV MINVU	X	X		Pendiente IMV	IMV MINVU

7. Conectividad y vialidad

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
7.1.Mejorar la infraestructura de transporte multimodal y de mobiliario urbano, con estándares de seguridad, garantizando la conexión entre los cerros y de estos con lugares centrales de la ciudad.	Infraestructura vial	Mejoramiento de infraestructura vial de la comuna.	1. Implementación y difusión de Plataforma intermodal para planificación de viajes.	SECTRA	X			Pendiente IMV	SECTRA
			2. Implementación de Proyecto Integral de Intermodalidad del Transporte.	SECTRA	X			102.000	SECTRA
			3. Estudio de factibilidad del Proyecto Teleférico.		X			Pendiente IMV	
		Recuperación y mejoramiento de la estructura vial peatonal	4. Rehabilitación de Ascensores en desuso.		X	X		Pendiente IMV	
			5. Rehabilitación de estructuras viales peatonales (escalas, pasamanos, veredas).	IMV, SERVIU	X			Pendiente IMV	IMV, SERVIU
			6. Construcción de paraderos de locomoción colectiva.	IMV	X			Pendiente IMV	IMV
		Mejoramiento de señalización informativa y reglamentaria en vías de la comuna.	7. Implementación participativa de señaléticas informativas en la comuna (nombres de calles).	IMV	X			Pendiente IMV	DIDECO, IMV.
			8. Instalación de reductores de velocidad y señalizaciones reglamentarias.	IMV	X			Pendiente IMV	DIDECO, IMV.
7.2.Mejorar la conectividad y la movilidad urbana de la comuna, asegurando la cobertura, la frecuencia y la calidad de los servicios de transporte público.	Conectividad y Transporte público	Mejoramiento del servicio de transporte público	9. Estudio Origen-Destino de necesidades de la comuna en transporte público.	SUBDERE (FNDR) SEREMITT IMV	X			120.000	Departamento de Tránsito, IMB SEREMITT Sectra norte UOCT de Valparaíso (unidad operativa de control de tránsito)
			10.Catastro de servicios de transporte de la comuna.	Gobierno Regional	X			Pendiente IMV	SEREMI Transporte
			11. Ampliación de cobertura del transporte de la comuna.		X			Pendiente IMV	
			12. Ampliación de horarios de locomoción colectiva de la comuna.		X			Pendiente IMV	
			13. Fiscalización del servicio de transporte público.		X			Pendiente IMV	

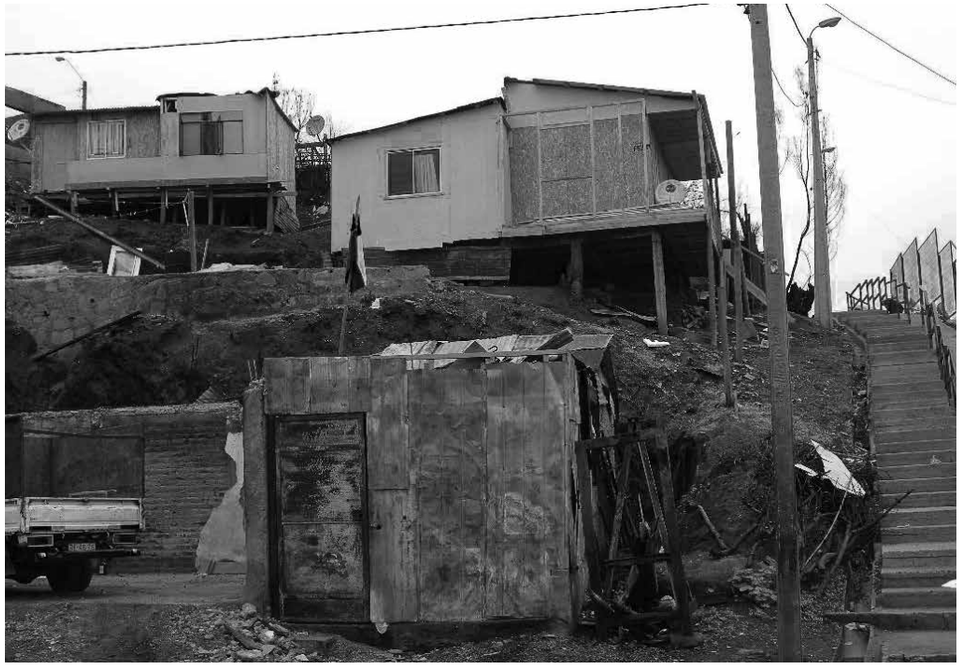
8. Recuperación ambiental y gestión de riesgos

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Programas	Proyectos	Fuente de Financiamiento	Año implementación			Presupuesto estimativo (M$)	Ejecución y asistencia técnica
					2015	2016	2017		
8.1.Reducir la vulnerabilidad ambiental del territorio a través de una adecuada gestión de los residuos sólidos domiciliarios, la gestión de los micro basurales y escombros; así como de los predios y viviendas abandonadas.	Gestión integral de residuos sólidos domiciliarios, microbasurales y escombros	Gestión de residuos sólidos domiciliarios y microbasurales	1. Instalación de equipamiento vinculado a la gestión de residuos domiciliarios (contenedores de basura, bateas y contenedores para el reciclaje).	IMV Mº Ambiente	X			Pendiente IMV	IMV
			2. Implementación de Convenio con empresas recicladoras para el tratamiento de residuos domiciliarios.	IMV Mº Ambiente	X			0	IMV
			3. Programa de sensibilización y concientización a la población para la gestión de los residuos sólidos domiciliarios y otros temas ambientales.	SUBDERE (FNDR) Mº Ambiente	X	X	X	Pendiente IMV	IMV Mº Medio Ambiente OSC
			4. Proyecto de generación de energía a partir de residuos sólidos domiciliarios.	IMV Mº Ambiente	X	X	X	Pendiente IMV	IMV Mº Ambiente OSC
		Gestión de escombros	5. Mejoramiento del servicio de retiro de escombros.	IMV	X	X	X	Pendiente IMV	IMV
		Gestión de viviendas abandonadas y sitios eriazos	6. Elaboración de Catastro de viviendas abandonadas y sitios eriazos de la comuna.	IMV SUBDERE	X			5.000 (RRHH)	IMV
			7. Elaboración de Catastro de espacios públicos y sitios eriazos ubicados en zonas de riesgo.	IMV SUBDERE	X			6.000 (RRHH)	IMV
			8. Estudio para el mejoramiento del procedimiento de demoliciones de viviendas en riesgo de la DOM.	IMV	X			Pendiente IMV	IMV
			9. Reutilización de espacios públicos y sitios eriazos ubicados en zonas de riesgo.	MINVU	X	X	X	Pendiente IMV	IMV MINVU OSC
8.2.Recuperar y proteger las quebradas mediante un manejo integral y con participación de la comunidad.	Gestión integral de quebradas	Gestión integral de quebradas	10. Mejoramiento del Programa de Desmalezamiento Colaborativo (a través de la formación de equipos comunitarios, conformados por miembros voluntarios de la comunidad, en labores preventivas como desmalezamiento, manejo de residuos sólidos, reparación de viviendas, etc. Fomentar la participación ciudadana a través de Campañas Solidarias).	IMV SUBDERE (FNDR)	X	X	X	Pendiente IMV	IMV Federaciones Universitarias OSC CONAF ONEMI
			11. Diseño de proyectos piloto para la reutilización de las quebradas en el Programa Recuperación de Quebradas.	DOH	X	X	X	Pendiente IMV	DOH SERVIU OSC
8.3.Contribuir al control del riesgo de incendios forestales mediante la normalización de la actividad forestal en la Comuna.	Gestión forestal	Gestión forestal	12. Estudio para la normalización de la actividad forestal en la periferia de la ciudad.	CONAF	X			Pendiente IMV	CONAF IMV
8.4.Fomentar la educación y conciencia medioambiental a nivel barrial.	Sensibilización y concientización pública en temas ambientales	Educación Ambiental y Cultura de Gestión de Riesgos	13. Diseño e implementación de talleres de educación medioambiental en barrios	IMV Mº AMBIENTE SUBDERE (FNDR)	X	X	X	Pendiente IMV	IMV Federación Universitarias OSC
			14. Diseño y aplicación de campaña de educación ambiental y gestión de riesgos de desastres en la Comuna	Gobierno Regional	X	X	X	Pendiente IMV	IMV Gobierno Regional

Fotografías

Baños provisorios en viviendas de emergencia. Fuente: equipo PNUD

Cerro Mariposas sector Mesana.

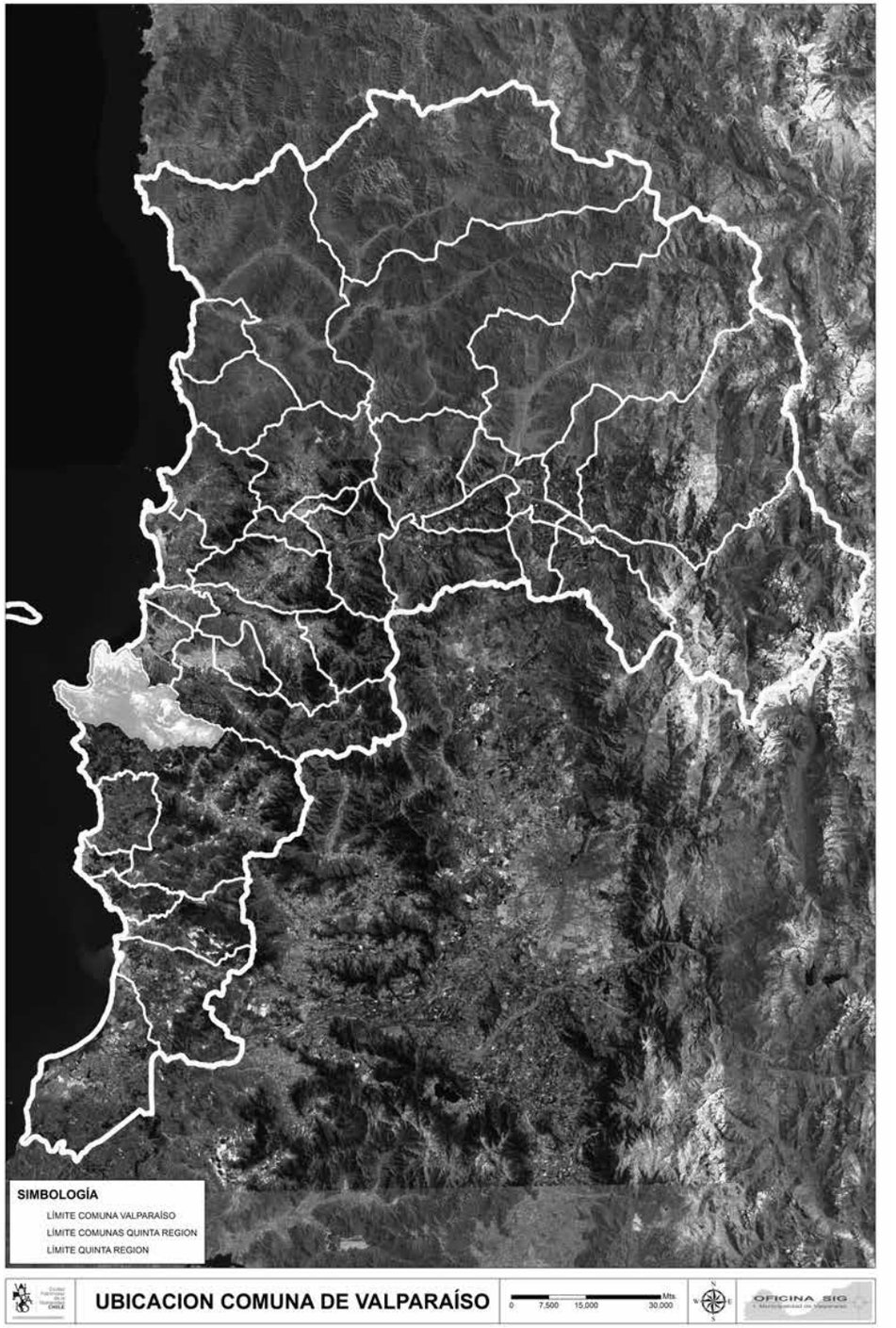


Escaleras en zona siniestrada. Fuente: equipo PNUD

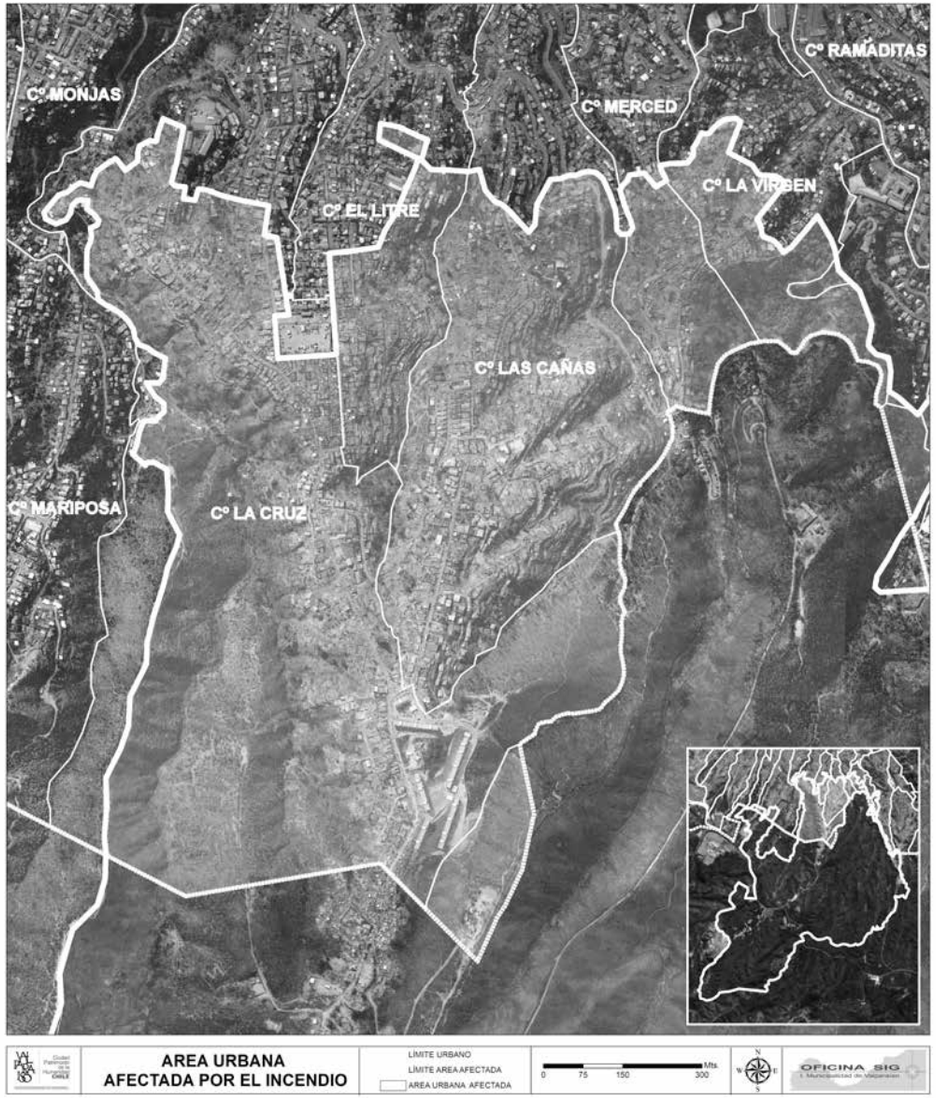
Taller Participativo Local. Fuente: equipo PNUD

Organización Comunitaria. Fuente: equipo PNUD

Incendio 12 y 13 de Abril de 2014. Fuente: Oficina SIG Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

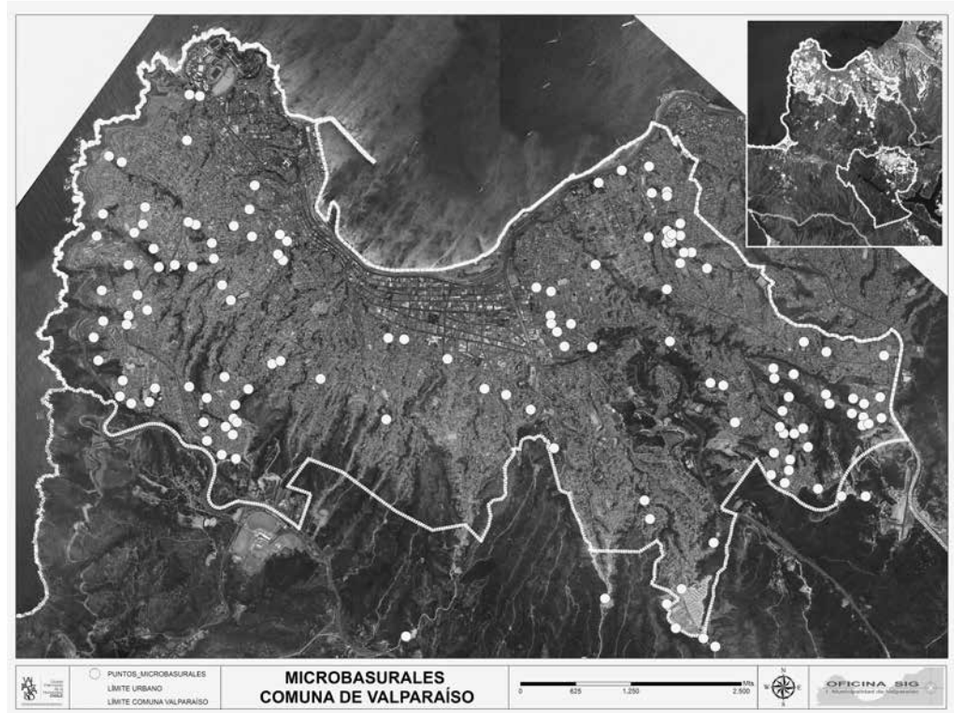


Ubicación de la comuna de Valparaíso. Fuente: Oficina SIG Ilustre Municipalidad de Valparaíso.



Área Urbana Afectada. Fuente: Oficina SIG Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

Viviendas afectadas por el incendio. Fuente: Oficina SIG Ilustre Municipalidad de Valparaíso.



Ubicación de Microbasurales en la ciudad de Valparaíso. Fuente: Oficina SIG Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

Acrónimos y abreviaciones

BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CESFAM	Centros de Salud Familiar
CGR	Contraloría General de la República
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORMUVAL	Corporación municipal de Valparaíso
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario
DOM	Dirección de Obras Municipales
EFU	Encuesta Familiar Única de Emergencia
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FPS	Ficha de Protección Social
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
I.M.V.	Ilustre Municipalidad de Valparaíso
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPT	Instrumentos de Planificación Territorial
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
MINECON	Ministerio de Economía
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRCV	Plan Regulador Comunal de Valparaíso
PROTEGER	Proyecto de Ordenamiento Territorial para la Gestión de Riesgos, Región de Coquimbo
RAHCh	Red de Ayuda Humanitaria de Chile
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres
SAAM	Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A (Empresa multinacional chilena naviera)
SAMU	Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia
SAPU	Centros de Salud Primaria de Urgencia
SECPLA	Secretaría Comunal de Planificación
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI	Secretarías Regionales Ministeriales
SEREMI-MINVU	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo
SERNAC	Servicio Nacional del Consumidor
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización
SII	Servicio de Impuestos Internos
SIG	Oficina de Sistema de Información Geográfica
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VTP	Valparaíso Terminal de Pasajeros S.A. (Empresa Portuaria)

BIBLIOGRAFÍA

1. Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014.

2. Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2014). Borrador de Propuesta Plan de Reconstrucción, Santiago de Chile, Octubre 2014. pp.9.

3. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (2002). Censo de Población y Vivienda 2002. Santiago de Chile.

4. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2012). Reportes Estadísticos Distritales y Comunales 2012. Disponible en: http://reportescomunales.bcn.cl

5. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (2008). División Político Administrativa y Censal, 2007. Santiago de Chile, Marzo 2008.

6. Sánchez, A., Bosque, J., Jiménez, C., (2009). Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad, en Estudios Geográficos, Vol. LXX, Enero-junio 2009. Disponible en: http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/viewFile/118/115

7. Ministerio de Desarrollo Social, (2006). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2006. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/Estadisticas/comunal.html

8. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), (2011). Secretaría Ejecutiva de Campamentos, (2011). Catastro 2011: Mapa Social de Campamentos. Resultados Generales. Disponible en: http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2012/XXXIX_ESCUELA_DE_CAPACITACION_CHILE/VINA_VIVIENDA/PPT15.pdf

9. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

10. Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), (2002) Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso, 2002, Valparaíso, Chile.

11. Contraloría General de la República de Chile, (2012). Manual Práctico de Jurisprudencia Administrativa sobre Planes Reguladores Comunales, Intercomunales y Metropolitanos. Mayo, 2012.

12. Ministerio del Interior, Reconstrucción Valparaíso, (2014). Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación Urbana. Agosto, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/09/PLAN-DE-INVERSION-VALPO-2014-2021.pdf

13. Biblioteca del Congreso Nacional, (BCN), (2009). Guía Legal sobre Ficha de Protección Social. Disponible en: http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ficha-de-proteccion-social

14. Ministerio del Interior, (2014). La Reconstrucción en Cifras, a 6 meses del incendio. Octubre, 2014. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/media/2014/10/Valpo.-a-6-meses-del-incendio.pdf

15. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2014).Informe Misión de Evaluación Intersectorial Rápida de Naciones Unidas del Incendio forestal "Fundo Los Perales, camino La Pólvora" en Valparaíso, Chile. 2014, Valparaíso, Chile.

16. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, (2009). Programa de control de microbasurales en Valparaíso: hacia un cambio conductual de la población a través de la educación y la participación ciudadana. Junio, 2009, Valparaíso. Disponible: http://ciperchile.cl/pdfs/2014/04/incendio/Microbasurales.pdf

17. Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Infraestructura Crítica para el Desarrollo. Análisis Sectorial 2012-2016. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cchc.cl/wp-content/uploads/2012/05/Infraestructura-Critica-para-el-Desarrollo-2012-2016.pdf

18. Información dispuesta por Corporación Municipal de Valparaíso. Disponible en: http://www.cmvalpo.cl/v2/?p=4817

19. Información dispuesta por Chile Atiende. Disponible en: http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/33912

20. Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (CWEGR), (2008). Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana, en colaboración con el grupo de trabajo UNDG- ECHA sobre Transición, Abril 2008, Ginebra, Suiza.

21. United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, (2002). Manual N°2 Gestión Comunitaria de Riesgos. Lima, Perú, 2002.

22. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), (2003). Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for practitioners. London, United Kingdom, 2003.

23. Secretaría General de la Comunidad Andina, (2009). La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos. Lima, Perú, 2009. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf

24. Información dispuesta por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Disponible en: http://www.sernac.cl/tome-nota-sus-derechos-en-servicios-basicos/

25. Pavez Reyes, María Isabel, (2006). Vialidad y transporte en la metrópolis de Santiago 1950-1979: Concepto y estrategia de ordenación del territorio en el marco de la planificación urbana y regional por el estado de Chile, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.

26. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2000). Marco de Acción de Dakar (2000-2015). Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. París, Francia, 2000.

27. Información dispuesta por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/

28. Información disponible en: http://www.ciudaddevalparaiso.cl/historia.html

29. Información dispuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). Disponible en: http://www.unep.org/

30. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2013). Cómo desarrollar Ciudades más Resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Munidal 2010-2015. Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando! Panamá, Junio 2013.

31. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2011). Plan de Recuperación Post Desastre con enfoque de Gestión de Riesgo y Participación Ciudadana. Comuna de Curepto. Región del Maule –Chile. Santiago de Chile, Enero 2011.

32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2011). Plan de Recuperación Post Desastre con enfoque de Gestión de Riesgo y Participación Ciudadana. Comuna de Talcahuano. Región de Biobio –Chile. Santiago de Chile, Enero 2011.

33. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2012). Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local. Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local. Santiago de Chile, Diciembre 2012.

34. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2012). Guía Participativa de Orientaciones de respuesta frente a emergencias de terremoto-tsunami a partir de la experiencia de Talcahuano, Chile. Santiago de Chile, Julio 2012.

35. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2014). Documento de Trabajo: Revisión de Instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, desde un enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres. Santiago de Chile, 2014.

36. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2014). Documento de Trabajo: Sistematización del Proceso Participativo para la elaboración del Plan de Recuperación Post Desastre de Valparaíso 2014. Santiago de Chile, 2014.

37. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano, vol. 4. Hacia una nueva política urbana para Chile. Santiago de Chile, Enero 2014.

38. Gobierno Regional Región de Valparaíso, (2012). Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Valparaíso 2020. Una región diversa. Santiago de Chile, Junio 2012.

39. Ilustre Municipalidad de Valparaíso (1984). Plan Regulador Comunal de Valparaíso. Valparaíso, Chile, 1984.

40. Cardona, O., (2012). Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable". Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica. Número especial de Desastres y Sociedad en el marco del XX aniversario de La Red. Mérida, Venezuela, 2012.

41. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Riesgo y pobreza en un clima cambiante (GAR 2009). Ginebra, Suiza, 2009.

42. Ministerio Secretaría General del Ministerio Secretaría General de Gobierno, (2011). Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Santiago de Chile, 2011. Disponible en: http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/

43. Colegio de Arquitectos de Chile, Delegación Región Valparaíso, Comisión Especial de Reconstrucción (2014). Propuesta Plan Maestro Valparaíso: Reconstrucción y Planificación Urbana. Valparaíso, 2014.

44. Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (2013), Plan Estratégico del PNUD, 2014-2017, Cambiando con el Mundo". Nueva York, Estados Unidos, Septiembre de 2013.

PNUD

Al servicio
de las personas
y las naciones

En abril de 2014 un incendio de origen forestal afectó a la ciudad de Valparaíso.

15 personas perdieron la vida, mientras alrededor de 1.000 hectáreas de bosques y zonas urbanas fueron arrasadas por el fuego. Con cerca de 12.000 personas damnificadas y 3.000 viviendas destruidas, este incendio fue el más destructivo del que se tenga memoria en la ciudad.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Chile, comenzó un trabajo en asociación con la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, para la elaboración de un Plan de Recuperación Post Desastre y Transición al Desarrollo de la Comuna de Valparaíso.

Con una dinámica participativa en su elaboración, este Plan es un instrumento de planificación que establece una visión amplia del proceso de recuperación post desastre que, junto con "reconstruir" lo perdido, busca ampliar las opciones de desarrollo de las personas, promoviendo una mejor vida para todas y todos los habitantes de la ciudad.

PNUD

Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Área de Desarrollo Local y ODM
Dag Hammarskjöld 3241
Vitacura, Santiago 7630412 Chile

www.pnud.cl

Ayuda Humanitaria
y Protección Civil

Con la colaboración de la
Dirección General de Ayuda
Humanitaria y Protección Civil de la
Comisión Europea