



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# El difuso límite entre respuesta y recuperación postdesastre: discusión y propuestas a partir del incendio de Quilpué (2024)

MARCELO GONZÁLEZ GÁLVEZ

Escuela de Antropología UC,  
Cigiden y Proyecto Anillos ATE230065

FREDDY YÁÑEZ CERDA

Escuela de Construcción Civil UC

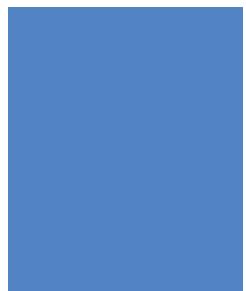
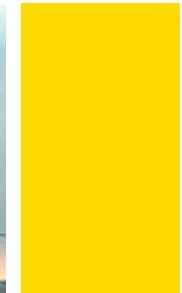
FELIPE ELGUETA ARMJO

KATHERINE CAMPOS KNOTHE  
Cigiden e Instituto de Sociología UC

Cigiden y Proyecto Anillos ATE230065

LUISA ACOSTA SCANDELA

Escuela de Construcción Civil UC



## TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 20 / N° 187 / Julio 2025

ISSN 0718-9745

# El difuso límite entre respuesta y recuperación postdesastre: discusión y propuestas a partir del incendio de Quilpué (2024)

**MARCELO GONZÁLEZ GÁLVEZ**

Escuela de Antropología UC,  
Cigiden<sup>1</sup> y Proyecto Anillos ATE230065

**KATHERINE CAMPOS KNOTHE**

Cigiden e Instituto de Sociología UC

**FREDDY YÁÑEZ CERDA**

Escuela de Construcción Civil UC

**FELIPE ELGUETA ARMJO**

Cigiden y Proyecto Anillos ATE230065

**LUISA ACOSTA SCANDELA**

Escuela de Construcción Civil UC

## 1. Introducción

En un escenario nacional caracterizado por la ocurrencia cotidiana de desastres, junto con la creciente y devastadora presencia de incendios forestales durante la temporada estival (Conaf, 2022; González et al., 2020), resulta urgente reflexionar sobre los procedimientos que existen para abordar la recuperación de la zona afectada postdesastre (Gil y Cruz, 2024; León et al., 2023). En nuestra experiencia, existe una desarticulación entre la fase de recuperación y la fase de respuesta, correspondiendo esta última a aquella que se gesta de forma inmediata posteriormente de la activación de una emergencia. Esto redunda en la existencia de trabas burocráticas que acentúan la vulnerabilidad de la población afectada (Campos-Knothe et al., 2022), generando, en dicha población, una serie de estrategias y respuestas individuales —como la autoconstrucción y la autoproducción de viviendas— sin coordinación ni asistencia técnica. Estos problemas son particularmente notables frente a incendios forestales, puesto que las poblaciones que se ven más afectadas usualmente habitan la interfaz urbano-rural (Eduardo et al., 2023; Martínez et al., 2024), en terrenos de tenencia irregular o bien con escasa planificación

territorial. La interacción entre condiciones climáticas extremas y las malas políticas de gestión de uso de suelo, entre otros factores, incrementa el impacto de eventos catastróficos (Kimutai et al., 2024).

Un ejemplo de dicha interacción ocurrió en los incendios de interfaz urbano-forestal, denominados Lo Moscoso, Complejo Las Tablas – Reserva Lago Peñuelas y Camino Las Docas, ocurridos en el verano de 2024. Estos incendios dejaron 135 víctimas fatales, 8.188 hogares afectados —conformados por un total de 21.229 personas— y destruyeron 11.349,2 hectáreas en las comunas de Valparaíso, Viña del Mar y Quilpué (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024). Este evento incendiario es considerado el peor de tipo urbano en la historia de Chile, y el segundo peor desastre sconatural en los últimos 30 años, después del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 (Martínez et al., 2024). Debido a la magnitud y efectos del desastre, el proceso de reconstrucción sigue desplegándose, y por ello consideramos que constituye un caso de estudio ejemplar para analizar en la práctica cómo se articulan y experimentan los procesos institucionales de respuesta y recuperación postdesastre.

<sup>1</sup> Cigiden: Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres.

Este artículo tiene como finalidad exponer las dificultades del tránsito entre un proceso de respuesta y otro de recuperación, considerando las dimensiones territoriales, culturales e institucionales involucradas en un desastre sionatural, esto con el objeto de mejorar la acción de las distintas esferas del Estado implicadas en el proceso (cf. Hoffman y Barrios, 2020; Tierney y Oliver-Smith, 2012). En función de esto, nos enfocaremos en las prácticas y experiencias de los afectados, los voluntarios y los funcionarios municipales, considerando especialmente sus experiencias en torno al proceso de respuesta y recuperación tras el incendio. Dichas experiencias se analizaron siguiendo el marco normativo vigente de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), para revelar así las problemáticas principales.

Para ello se presentan datos derivados de una investigación desarrollada y enfocada específicamente en la comuna de Quilpué durante 2024, que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Ese mismo año, en junio, se realizó una encuesta con preguntas abiertas y cerradas a personas afectadas por los incendios, esto con el objetivo de identificar los principales problemas experimentados durante el proceso de recuperación. Asimismo, se llevó a cabo un *focus group* con voluntarios técnicos que colaboraron con el municipio durante la emergencia. Por último, entre octubre y noviembre de 2024, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave del aparato municipal, incluyendo a la dirección de obras, al departamento social y a los responsables de los programas de emergencia. Además, se incorporó la revisión de casos, tanto nacionales como internacionales, lo que nos permitió contrastar el caso de Quilpué con otros desastres de características similares. Esta revisión complementa la investigación empírica, situando los hallazgos dentro de una discusión más amplia sobre las problemáticas estructurales de los modelos actuales de respuesta y recuperación.

A partir de los hallazgos empíricos se desarrollan dos líneas argumentales. En primer lugar, se abordan los problemas que existen en la transición entre la fase de respuesta y la fase de recuperación según el modelo cíclico tradicional de la GRD, haciendo énfasis en los obstáculos que tienen los procesos de reconstrucción material en zonas afectadas por desastres, particularmente

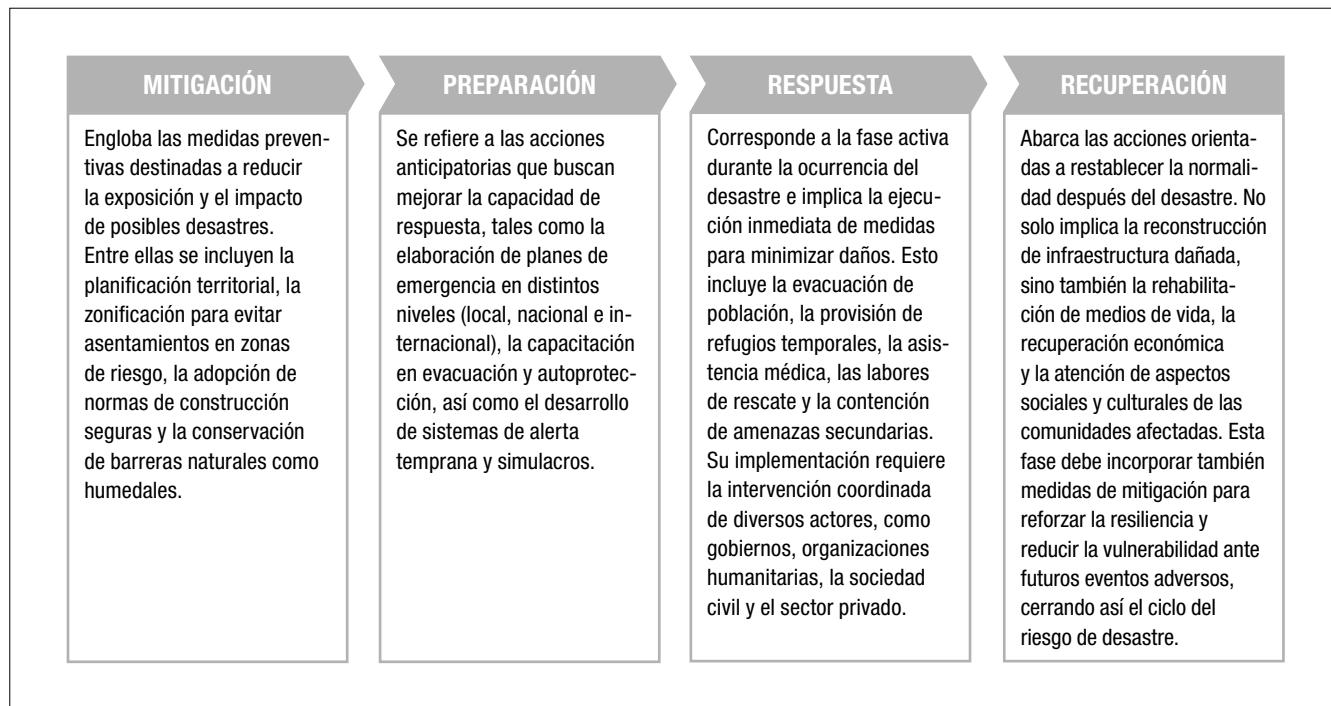
en la interfaz urbano-rural. En segundo término, se propone una reflexión sobre las posibilidades de mejora que tienen los procedimientos de recuperación material existentes y sus resultados contingentes.

## 2. Respuesta y recuperación postdesastre en la literatura

Para analizar las problemáticas que ha enfrentado Quilpué en la transición entre las fases de respuesta y recuperación, es necesario identificar cómo se han abordado estas fases en la literatura. En este sentido, la organización en fases de la GRD proviene del modelo cíclico introducido inicialmente por Baird, O'Keefe, Westgate y Wisner (1975). Este modelo, conocido como "ciclo del desastre" o "ciclo de la GRD", distingue tradicionalmente cuatro grandes fases: mitigación, preparación, respuesta y recuperación (Tierney, 2019; Sawalha, 2020; Bosher y Chmutina, 2017). Cada una de estas fases comprende acciones específicas, las cuales se han utilizado para facilitar la organización y planificación de acciones antes, durante y después de un desastre, por lo que este modelo ha sido ampliamente adoptado por diferentes instituciones que trabajan en el campo de la GRD (Bosher, Chmutina y van Niekerk, 2021). La descripción de estas fases del modelo cíclico tradicional se presenta en la Figura 1.

En la actualidad, este modelo ha sido criticado por su rigidez y por asumir que los desastres son eventos con un inicio y un fin determinado (Bosher y Chmutina, 2017). Uno de los principales cuestionamientos dice relación con que el modelo reforzaría un enfoque reactivo, asumiendo la ocurrencia inevitable de desastres, en lugar de priorizar la prevención y abordar las causas estructurales que producen vulnerabilidad (Sawalha, 2020; Bosher, Chmutina y van Niekerk, 2021). Además, su representación cíclica sugiere que las fases se repiten de forma secuencial, lo que no refleja la complejidad ni la simultaneidad con que estas pueden darse en la práctica (Bosher, Chmutina y van Niekerk, 2021). Neal (1997) ya advertía que las fases del ciclo tienden a superponerse, y que distintos grupos pueden estar enfrentándose al mismo tiempo a las fases de preparación, respuesta y recuperación, por lo que planteaba la necesidad de contar con un enfoque más flexible y adaptativo.

Figura 1. Fases tradicionales del ciclo del desastre o ciclo de gestión del riesgo de desastres



Fuente: elaboración propia basada en Tierney (2019).

En este sentido, la persistencia del modelo cílico ha simplificado la comprensión de los desastres. En respuesta han surgido modelos alternativos, como el *expand-contract model* o el modelo bidimensional (*disaster risk management helix*) (Bosher, Chmutina y van Niekerk, 2021), modelos que proveen visiones más integrales del problema. Y si bien existe consenso en distinguir entre fases pre y postdesastre —cada una con sus procesos específicos (Bosher, Chmutina y van Niekerk, 2021; Bosher y Chmutina, 2017)—, una de las principales limitantes para lograr consenso respecto a la organización de la GRD es la falta de nomenclatura común para denominar sus etapas (Contreras, 2016).

Estas críticas, junto con las alertas que entrega la literatura respecto a las limitaciones prácticas del modelo cílico, son valiosas para el análisis de las experiencias que hemos recopilado en el caso de Quilpué. No obstante, y aunque consideramos relevantes estos cuestionamientos, dado el uso extendido de las cuatro fases y el hecho de que Chile también ha estructurado la GRD en función de este modelo —como se abordará más adelante—, mantendremos, por razones prácticas y organizativas,

la distinción teórica que propone el modelo cílico tradicional. Dicho esto, nos centraremos específicamente en los procesos postdesastre, que incluyen las fases de respuesta y recuperación.

## 2.1 Procesos postdesastre

Respecto a los procesos postdesastre, la literatura identifica dos grandes fases: respuesta y asistencia, por una parte, y recuperación, también denominada recuperación y rehabilitación, por otra (Bosher y Chmutina, 2017). En nuestra opinión, la recuperación debería comenzar incluso antes de que un desastre tenga lugar, puesto que la calidad del proceso mismo estaría predefinido por la capacidad de planificación de la respuesta y las acciones de prevención (Tierney y Oliver-Smith, 2012). Así, el proceso de recuperación depende en gran medida de la capacidad de respuesta de una sociedad —y su respectiva institucionalidad— ante un desastre. En relación con la organización de estos procesos, si bien la distinción entre respuesta y recuperación es usual en la literatura, algunos modelos identifican hasta cuatro subetapas dentro de los procesos postdesastre: asistencia (*relief*), recuperación temprana, recuperación y de-

sarrollo (PNUD, 2008; Contreras, 2016). No obstante, para los fines de este estudio, se adoptará únicamente la distinción entre respuesta y recuperación.

La respuesta se activa inmediatamente tras el desastre y abarca acciones como la evacuación, provisión de refugios, rescate, atención médica y contención de amenazas secundarias (Tierney, 2019; Wisner et al., 2012; Tierney y Oliver-Smith, 2012; Aloudat y Christensen, 2011). Un aspecto clave aquí es evaluar las necesidades de los damnificados y garantizar la satisfacción de sus requerimientos básicos (de Ville de Goyet, 2012). Así, la fase de respuesta no solo abarca las acciones inmediatas de asistencia humanitaria, sino también una recuperación temprana (de Ville de Goyet, 2012; PNUD, 2008). Mientras la respuesta inmediata atiende necesidades básicas en los primeros días tras el desastre, la recuperación temprana incluye la reparación provisional de infraestructuras, el restablecimiento de servicios esenciales y el apoyo de los medios de vida a corto plazo (de Ville de Goyet, 2012; PNUD, 2008). La efectividad de estas acciones depende de su rapidez, la correcta priorización de las necesidades y la coordinación entre actores (de Ville de Goyet, 2012).

Con relación a la recuperación, el Marco de Sendai<sup>2</sup> incluye la rehabilitación y reconstrucción como partes fundamentales de este proceso (ONU, 2015). En general, se entiende que la recuperación implica el abordaje integral de varias dimensiones, como la física, psicosocial, medioambiental, económica, institucional y gubernamental (Davis y Alexander, 2015; León et al., 2023). Esto incluye la restauración del tejido social preexistente y la mejora de la calidad de vida, permitiendo a las personas recuperar sus proyectos y aspiraciones (Alcántara-Ayala et al., 2023; Tierney y Oliver-Smith, 2012). Asimismo, se requiere un nivel básico de reconstrucción del entorno físico y material para colaborar con la recuperación social (Tierney y Oliver-Smith, 2012). La recuperación del sector vivienda, por ejemplo, constituye un aspecto crucial, ya que está intrínsecamente vinculado con otras dimensiones del proceso (Rathfon et al., 2013). En este sentido, la reconstrucción de la vivienda no debe entenderse como un mero proceso técnico, sino como una acción social y humana, en donde quienes la habitan deben tener un rol protagónico en las decisiones adoptadas (Gupta, 2012).

En relación con la vivienda y su producción, según Ortiz (2011) existen tres formas de producción del hábitat: la privada-empresarial con fines de lucro, la pública o estatal y la producción social sin fines de lucro. Esta última incluye dos variantes: la producción por terceros, realizada por las ONG u otros actores, y la autoproducción, que puede ser individual o colectiva, y que no debe ser confundida con la autoconstrucción. Según la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021), la autoproducción abarca desde la gestión del suelo hasta la construcción, e incluye tanto la posibilidad de construir directamente como la contratación de terceros. En cambio, la autoconstrucción se centra exclusivamente en la fase constructiva, en donde son los propios usuarios quienes edifican su vivienda.

La reconstrucción de vivienda es un eje central en la transición entre la respuesta inmediata y la recuperación a largo plazo. En este sentido, existe una distinción entre la recuperación del hogar —que implica el retorno de los residentes, su estabilidad económica y social, y la reactivación de la vida doméstica— y la recuperación de la vivienda, entendida como reparación, reconstrucción o reemplazo de estructuras. Aunque interrelacionados, ambos procesos son distintos, no siguen trayectorias lineales y dependen del contexto y del tipo de desastre. La investigación concluye que vivienda y habitantes se recuperan en dinámicas interdependientes, pero que requieren abordajes diferenciados (Rathfon et al., 2013).

Así, la recuperación tras un desastre ocurre en múltiples niveles y está condicionada por factores que operan en distintas escalas. En particular, la GRD desempeña un papel fundamental no solo en la preparación previa al desastre, sino también en la capacidad de gestionar eficazmente las etapas de recuperación. Su importancia radica en la correcta articulación de responsabilidades, la coordinación de sectores, la movilización de recursos, además de la obligación de asegurarse de que participen todos los actores relevantes, desde el Estado hasta la comunidad (ONU, 2015). Por ello, el fortalecimiento de la gobernanza se configura como un elemento clave para garantizar procesos de respuesta y recuperación integrados, efectivos y adecuados a las necesidades de la población (Aloudat y Christensen, 2011; Tierney y Oliver-Smith, 2012).

2 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es un acuerdo internacional adoptado por los países miembros de las Naciones Unidas con el objetivo de reducir las pérdidas causadas por desastres en el mundo. Su foco principal es la gestión integral del riesgo de desastres, abarcando la prevención, mitigación y respuesta a las emergencias.

### 3. Contexto normativo internacional y nacional

En la actualidad, el marco internacional vigente en GRD es el Marco de Sendai 2015-2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, que da continuidad al anterior Marco de Hyogo y que establece un diálogo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París (Jakobsson, 2018). El Marco de Sendai (ONU, 2015) tiene por objetivo entregar lineamientos internacionales para lograr una reducción significativa de riesgos y pérdidas asociadas a desastres, incluyendo vidas humanas, medios de subsistencia, bienes materiales y recursos económicos, sociales, culturales y ambientales. Este marco define directrices para abordar las fases de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, adscribiendo de forma implícita al modelo cílico tradicional de la GRD (Baird et al., 1975; GAR, 2015).

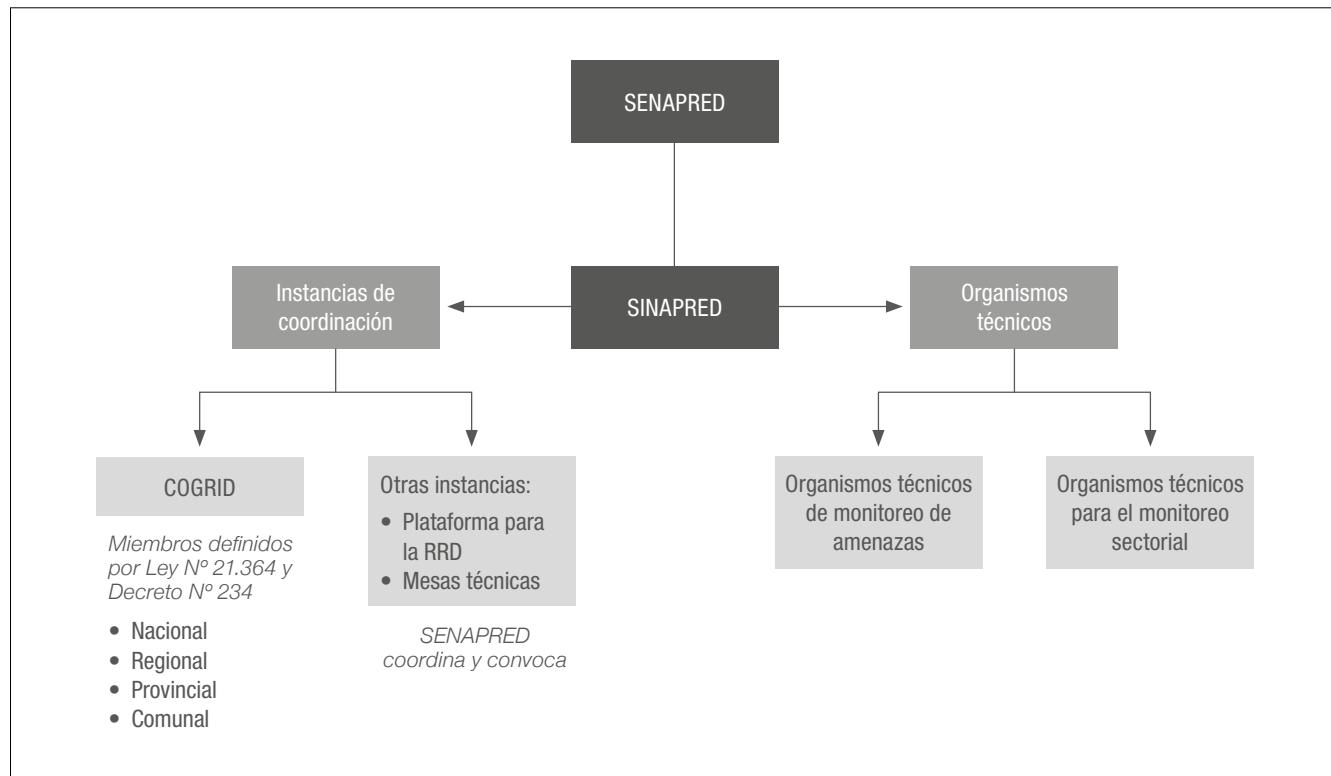
Además, el Marco de Sendai establece ciertas recomendaciones para las fases postdesastre, vale decir, para la respuesta y recuperación. La respuesta es una fase cuyo objetivo es salvar vidas, proteger medios de subsistencia y minimizar impactos (ONU, 2015). Para ello, el marco subraya la necesidad de contar con planes de contingencia actualizados y participativos, que consideren amenazas potenciales, la crisis climática y sistemas de alerta temprana multirriesgo. Destaca también la preparación como un elemento esencial, incluyendo la capacitación, simulacros y fortalecimiento de infraestructuras críticas –como hospitales y redes de telecomunicaciones– para asegurar así la continuidad de los servicios básicos. Con relación a la fase de recuperación, esta se entiende como una oportunidad para reconstruir mejor (*building back*

*better*), lo que implica no solo recuperar lo perdido, sino integrar medidas de reducción del riesgo en todo el proceso (ONU, 2015).

A nivel nacional, el marco normativo e institucional que rige la GRD en Chile se encuentra definido por la Ley N° 21.364. Esta ley, promulgada en 2021, establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (Sinapred), encabezado por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (Senapred), y su objetivo fue la creación de un marco que permitiera coordinar a nivel nacional, regional, provincial y comunal las acciones en las fases de mitigación, preparación, respuesta y recuperación. El Senapred, a su vez, reemplaza a la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), y tiene la responsabilidad de liderar, asesorar y coordinar a las distintas entidades públicas y privadas en la GRD en Chile. La ley introduce un mayor énfasis en la prevención del riesgo de desastres y no solo en fortalecer la capacidad de respuesta.

Una de las herramientas clave de la ley es la exigencia de fortalecer los Planes para la Reducción del Riesgo de Desastres, que deben ser desarrollados por los diferentes niveles políticos y administrativos. Asimismo, la ley define como instancia de coordinación los Comités de Gestión del Riesgo de Desastres (Cogrid), que reemplazaron a los antiguos Comités de Emergencia (COE), y que deben ser constituidos en todos los niveles políticos y administrativos, además de operar de forma periódica. En la Figura 2 se puede apreciar, en términos generales, cómo está organizado el Sinapred.

Figura 2. Descripción general de la organización del Sinapred en base a lo descrito en la Ley N° 21.364



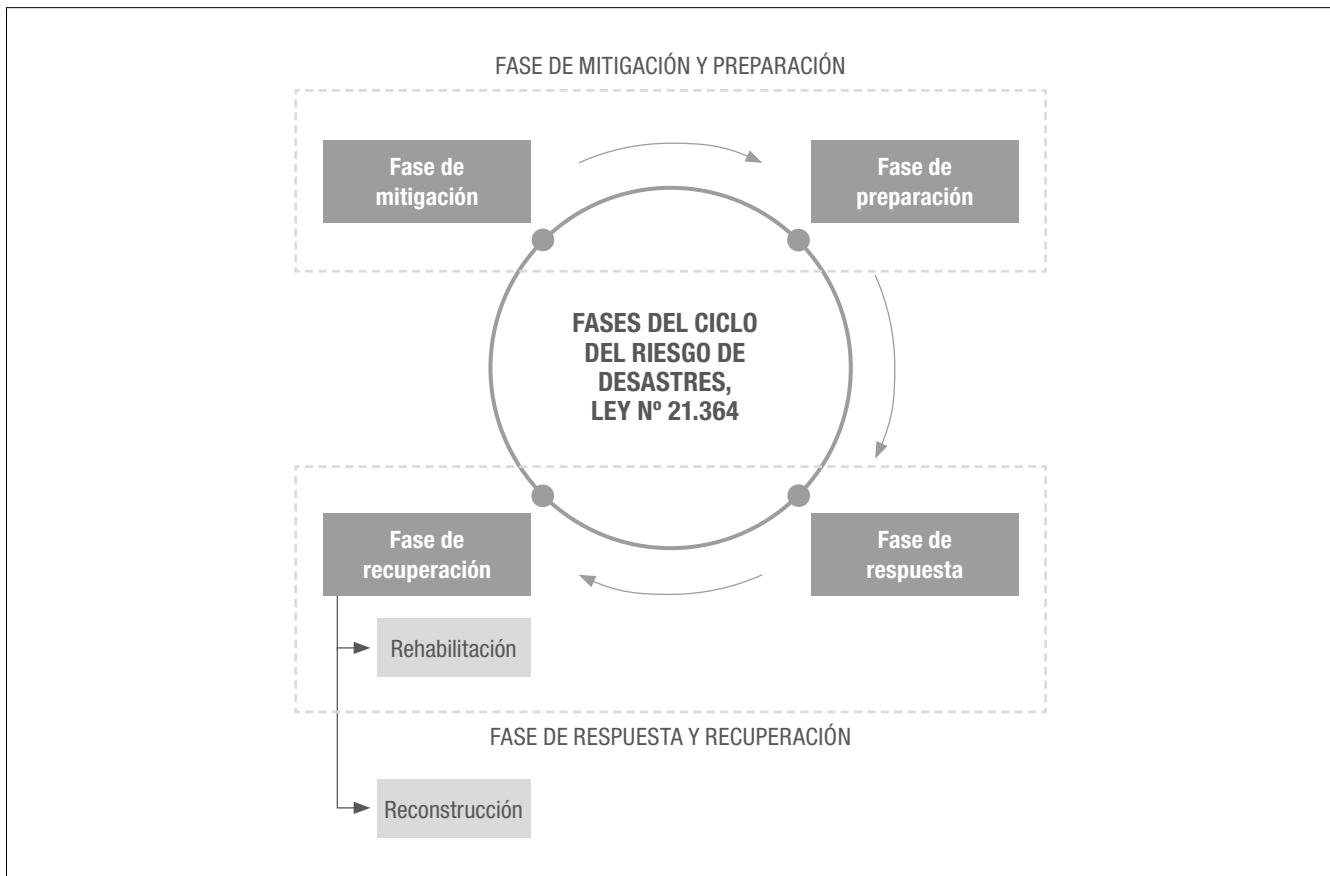
Fuente: elaboración propia.

La Ley N° 21.364 considera una organización del trabajo en torno a las fases tradicionales del ciclo del riesgo de desastre, definidas en el artículo 3º: mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Ahora bien, las obligaciones y tareas de los Cogrid y de los organismos que integran el Sinapred, se definen en la ley en torno a dos grandes fases comprimidas: la fase de mitigación y prevención, por una parte, y la fase de respuesta y recuperación, por otra. Es decir, la ley define que los Cogrid deben operar de forma periódica, para desplegar acciones en fase de mitigación y prevención —en periodo de no desastre—, así como en fase de respuesta y recuperación, en periodo de desastre.

Cabe mencionar que la Ley N° 21.364 establece disposiciones para cada una de estas fases. Sin embargo,

respecto a la fase de recuperación, la ley establece una distinción importante: dicha fase está compuesta por dos dimensiones, la rehabilitación y la reconstrucción. El problema es que la ley solo norma de forma explícita la dimensión de rehabilitación, que implica la reposición de servicios básicos y la reparación del daño físico, social, ambiental y económico de la zona afectada, pero no la de reconstrucción. Así, la rehabilitación correspondería al periodo de transición entre el fin de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción, mientras que se define explícitamente que la reconstrucción no es materia de dicha ley (artículo 3º). Esta organización operativa en torno a las fases del ciclo del riesgo de desastres está retratada en la Figura 3.

Figura 3. **Fases del ciclo del riesgo de desastres en la Ley N° 21.364 del Ministerio del Interior**



Fuente: elaboración propia.

Dado que no existe una disposición legal específica sobre reconstrucción, el gobierno de turno decidió introducir en la Ley N° 21.640, llamada Ley de Presupuestos 2024 del Ministerio de Hacienda, la creación de dos instancias de coordinación de este proceso: el Comité de Ayudas Tempranas y el Comité de Reconstrucción, siendo este último liderado por la ministra de Desarrollo Social y Familia. Estas disposiciones se mantuvieron en el artículo 41 de la Ley de Presupuestos de 2025 (Ley N° 21.722, Ministerio de Hacienda), las cuales definen que el Comité de Ayudas Tempranas está integrado por la Subsecretaría de Servicios Sociales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Senapred y las subsecretarías y servicios públicos vinculados a la fase de rehabilitación y entrega de ayudas tempranas en la emergencia respectiva. El objetivo de este comité es establecer el plan del gobierno central para el despliegue de la ayuda inmediata a los afectados por un desastre, plan que debe ser presentado a la Dirección de

Presupuestos (Dipres) para su financiamiento. Por otro lado, el Comité de Reconstrucción tiene por objetivo la elaboración de planes y estrategias de reconstrucción, a través de una coordinación interministerial con sus integrantes: Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Energía, Ministerio de Transporte y Ministerio de Agricultura, así como con otros servicios competentes (Ley N° 21.640). Sin embargo, a pesar de la creación de estas instancias, actualmente los procesos de reconstrucción no están definidos en un marco normativo permanente, dado que la Ley de Presupuestos tiene una duración anual, lo que afecta la posibilidad de concebir un proceso de recuperación integral y a largo plazo.

Es importante señalar que el vacío normativo en torno a la reconstrucción debiera abordarse en un futuro cercano. La Ley N° 21.730, promulgada el 27 de enero de 2025,

que crea el Ministerio de Seguridad Pública y lo separa del Ministerio del Interior, estableció que tanto la GRD como las tareas de reconstrucción quedarán bajo responsabilidad de este último. Además, la ley manda la elaboración de una normativa específica que regule el ejercicio de estas atribuciones en materia de reconstrucción. Esto abre la posibilidad de establecer una regulación permanente sobre el tema. Sin embargo, mientras dicha ley no sea promulgada, se mantendrá la estructura organizativa actual.

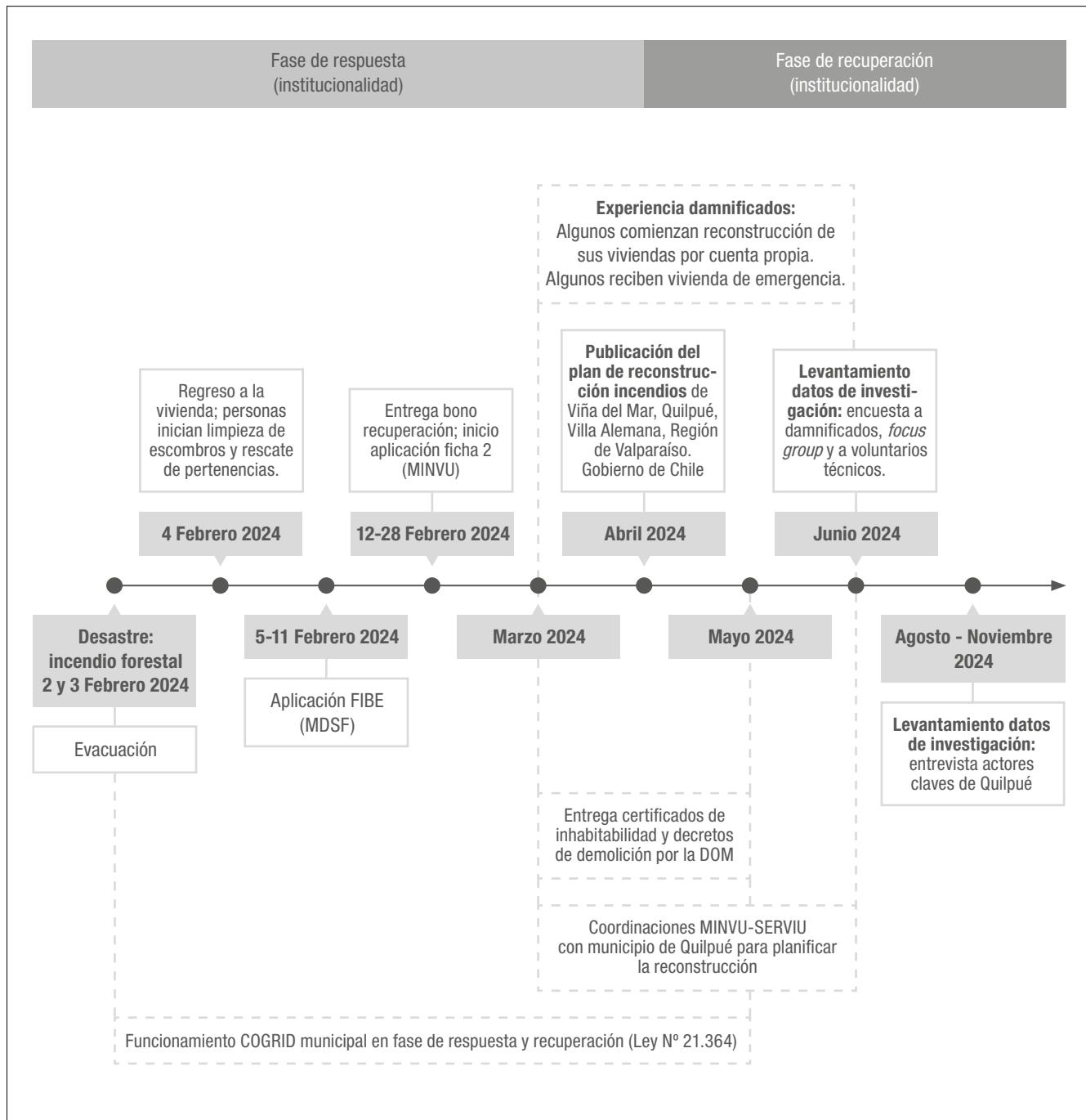
#### **4. El caso de Quilpué: el incendio de febrero de 2024**

La frecuencia y la fuerza de los incendios forestales ha aumentado el último tiempo. Esto producto del cambio climático, de la intensidad de sequías y de la preeminencia de condiciones meteorológicas desfavorables (Jones et al., 2024). En Chile, sin ir más lejos, el mayor número de incendios se concentra en zonas con altos niveles de sequía, como la Región de Valparaíso y de la Araucanía (González et al., 2020). La temporada estival 2023-24 destacó por una escalada significativa de incendios usualmente grandes y rápidos (Jones et al., 2024). Se considera que la actividad humana y los cambios en el uso del suelo afectan la magnitud de estos siniestros (González et al., 2020). Por ello, es relevante analizar los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción, en cuanto tienen la capacidad de, por una parte, reproducir o intensificar las condiciones para la ocurrencia de estos eventos o, por el contrario, de mitigarlos.

Los incendios del dos y tres de febrero de 2024 —en lugares de interfaz urbano-rural o urbano-forestal, con una geografía compleja, compuesta de cerros y quebradas (Kimutai et al., 2024)— afectó áreas densamente pobladas de la comuna de Quilpué, tales como Pompeya, Población Argentina y Canal Chacao (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024). En la comuna, un total de 2.319 hogares y 8.118 personas se vieron afectadas por el incendio, esto según el Sistema de Información Social en Emergencias (SISE), concentradas en las 69,31 hectáreas de superficie urbana impactada. Asimismo, el Plan de Reconstrucción, a través de un cálculo del Minvu, estimó preliminarmente 607 viviendas no reparables tras el incendio (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024).

Con esto en consideración, articulamos nuestros hallazgos empíricos a través de una exploración —desde la perspectiva de los funcionarios y los afectados— del despliegue de las fases de respuesta y recuperación en la comuna de Quilpué en un escenario de postdesastre. En la Figura 4 se ordenan visualmente los procesos a describir, para facilitar así la comprensión. Estos procesos corresponden a lo identificado en encuestas, relatos de entrevistas y *focus group*, con especial énfasis en algunos hitos institucionales que ocurrieron en el momento. Cabe mencionar que esta figura no pretende representar a cabalidad todos los procesos que se gestaron en este periodo, sino que entregar una orientación general.

Figura 4. Cronología de las fases de respuesta y recuperación tras el incendio de Quilpué



Fuente: elaboración propia.

#### 4.1 Proceso de respuesta a la emergencia

El sistema de gobernanza durante la respuesta a la emergencia se estructuró en torno a la coordinación interinstitucional articulada por un Cogrid municipal y un Cogrid regional, siguiendo lo estipulado en la Ley N° 21.364. A nivel municipal, los departamentos de la municipalidad trabajaron de manera coordinada, inicialmente bajo el Cogrid comunal, y estuvieron enfocados en evaluar y catastrar, incluso mientras persistían focos incendiarios activos. Para responder a la emergencia, inicialmente se priorizó la asistencia social directa a los damnificados, dejando en segundo plano los aspectos técnicos relacionados con la Dirección de Obras Municipales (DOM). El Cogrid municipal identificó y organizó las necesidades locales, que posteriormente fueron elevadas al nivel regional a través de los llamados Informes ALFA, en los que se detallaban requerimientos específicos de recursos esenciales como colchones, frazadas, agua y alimentos, que a su vez eran gestionados por Senapred. Según los funcionarios municipales entrevistados, entre febrero y abril –meses en que se mantuvo el estado de excepción constitucional en la comuna de Quilpué–, el Cogrid regional desarrolló sus actividades junto con la participación de las Fuerzas Armadas, las cuales colaboraron en temas de seguridad. El trabajo territorial, social y de contacto directo con los damnificados se encontraba a cargo del municipio durante la emergencia, mientras que la gestión de recursos se realizaba a través del Cogrid regional. Así se logró un equilibrio entre la atención social inmediata y la gestión estratégica de recursos y seguridad.

Desde la perspectiva de los actores públicos locales, la respuesta inicial estuvo liderada por el Departamento Social Comunal (DSC) del municipio, que organizó albergues en instalaciones educativas y aplicó rápidamente la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) para identificar a los damnificados y sus necesidades. Según información del municipio, se catastraron 2.408 familias y 6.398 personas afectadas en tan solo una semana, un logro significativo considerando las condiciones adversas en que se hizo el catastro, pues el personal municipal debía cumplir con su trabajo y al mismo tiempo ocuparse de su situación familiar –considerando que algunos de ellos también fueron afectados por el incendio–. Esta rapidez permitió que los damnificados de Quilpué fueran los primeros en recibir el Bono de Recuperación que dispuso el gobierno central. No obstante, las entrevistas también revelaron problemas de coordinación entre las instituciones involucradas, instituciones que muchas ve-

ces llegaban al territorio demandando información, generando estrés y agotamiento en el personal municipal.

La DOM se encargó de labores técnicas, como la emisión de certificados de inhabitabilidad, el monitoreo de daños en viviendas y la generación de decretos de demolición para más de 500 edificaciones peligrosas. Estas tareas fueron realizadas mediante jornadas de trabajo con voluntariado técnico. Sin embargo, en el *focus group* realizado con este grupo se señaló la falta de capacitación inicial para realizar estas tareas, y la limitada supervisión de los procesos en terreno, debido a que “la municipalidad necesitaba que esto fuese rápido, pero todo se sintió improvisado y caótico”. A esto se suma que, a juicio de los voluntarios, la respuesta de los actores públicos fue percibida como lenta y desorganizada por parte de los damnificados: “La ayuda no llegaba a tiempo y las familias comenzaban a sentir que estaban solas”.

Posteriormente, comenzó el proceso de asignación e instalación de viviendas de emergencia. En concordancia con la Resolución Exenta N° 1.448 de 2023, el municipio solicitó a las familias damnificadas el cumplimiento de los criterios establecidos, entre los cuales se incluye el que las familias cuenten con un terreno propio o con la autorización del propietario. De esta forma, solo a quienes cumplieron con dicho requisito se les asignó una vivienda de emergencia por parte de Senapred. Luego de su asignación, y en el marco de la producción privada, Senapred realizó una licitación para la compra de viviendas de emergencia prefabricadas y su posterior instalación en los terrenos de las familias. En la práctica, el proceso no estuvo exento de problemas, ya que fueron instaladas por trabajadores sin formación específica en contextos de emergencia. Además, la exigencia normativa de contar con un terreno con superficie de baja pendiente para la instalación de dichas viviendas recayó en la responsabilidad exclusiva de las familias damnificadas, que no contando con apoyo ni conocimiento técnico realizaron modificaciones al terreno sin los resguardos adecuados. La recepción de viviendas de emergencia, inicialmente a cargo de la DOM, se delegó por parte del Senapred a las propias familias beneficiarias, debido al alto número de observaciones y rechazos por incumplimientos normativos. En este contexto, las condiciones de instalación propiciaron un aumento de la exposición de los damnificados a nuevos riesgos, como las remociones en masa.

Entre los desafíos enfrentados durante la respuesta al desastre, destacan dos aspectos críticos interconecta-

dos: la interrupción de las comunicaciones y la falta de experiencia previa del municipio en la gestión de desastres de esta magnitud. Respecto al primero, la caída de las comunicaciones dificultó la coordinación entre las distintas instituciones responsables de articular una respuesta efectiva, generando confusión y retrasos en las acciones de emergencia. Este problema quedó en evidencia, por ejemplo, en el proceso de habilitación de los albergues. Asimismo, la interrupción de las comunicaciones dificultó la conformación rápida del Cogrid comunal, esencial para la toma de decisiones en la emergencia. A esto se sumó la ausencia de un número significativo de funcionarios municipales que se encontraban de vacaciones en ese momento. Estas dificultades evidenciaron tanto la importancia de fortalecer la preparación institucional, así como los sistemas de comunicación para futuras contingencias.

Con respecto al segundo punto —la falta de experiencia previa del municipio—, los voluntarios en terreno identificaron brechas en la atención de damnificados. Por ejemplo, se mencionó el caso de una adulta mayor que no había recibido su vivienda de emergencia debido a un error administrativo: “El sistema indicaba que había rechazado la ayuda, pero ella nunca lo hizo. Esto generó frustración tanto en ella como en nosotros”. A estas descoordinaciones se suma que los funcionarios experimentaron una presión negativa, debido a la multitud de instituciones que llegaron durante la emergencia con sus propios requerimientos. Esto produjo confusión en los actores municipales y, en algunos casos, duplicación de esfuerzos.

Los datos extraídos en las encuestas, el *focus group* y las entrevistas, indican que la transición del proceso de respuesta hacia el de reconstrucción fue desigual y fragmentada. Hubo descoordinación entre los actores involucrados tanto en la respuesta como en la rehabilitación. Mientras el Departamento Social Comunal continuó gestionando reclamos asociados a viviendas de emergencia y distribuyendo ayuda según los datos levantados en la FIBE, la DOM comenzó a trabajar en un plan técnico de reconstrucción junto con el Minvu y el Serviu de la región. Lamentablemente, las lluvias intensas y los deslizamientos de tierra que ocurrieron en mayo y junio de 2024, en Quilpué, complicaron aún más este proceso, obligando al municipio a redirigir recursos para atender estas nuevas emergencias.

Los actores municipales indicaron que no existió un hito particular que marcará la transición entre los procesos

de respuesta y recuperación. Más bien, cada departamento tuvo que buscar la forma de abordar la nueva emergencia provocada por las lluvias, atender las demandas de los damnificados del incendio de febrero y responder al trabajo regular que les corresponde según sus funciones. Esta falta de claridad en la transición hacia la reconstrucción, a juicio de los actores municipales, dificultó la planificación de las tareas que implicaba este proceso, junto a las tareas cotidianas. Por ejemplo, la DOM enfrentó dificultades para equilibrar las demandas de los afectados con sus funciones regulares, en una comuna donde un porcentaje importante de la población no sufrió daños directos por el incendio.

## 4.2 Proceso de recuperación

Los relatos del *focus group* indican que el proceso de recuperación tras el desastre se comenzó a desarrollar con criterios poco claros y mal comunicados. Al respecto, los voluntarios señalaron que “había directrices de la dirección de obras municipales sobre cómo reconstruir, pero la información no era accesible para las familias y eso generaba confusión”. Un ejemplo claro de este problema fue la complejidad de los formularios requeridos para regularizar las viviendas, los cuales eran percibidos como complicados y poco prácticos. Además, en el trabajo territorial los voluntarios indicaron que los damnificados expresaban desconfianza hacia los actores públicos, lo que afectó el inicio de la reconstrucción: “Los vecinos nos decían: ‘La municipalidad no ha hecho nada, todo lo hemos hecho nosotros con créditos y ayuda externa’”. Este sentimiento refleja una percepción de distanciamiento entre las comunidades afectadas y las autoridades responsables de gestionar el proceso.

Estos problemas de comunicación y distanciamiento afectaron directamente en la recuperación de viviendas definitivas. Mientras las autoridades elaboraban un plan, las familias tomaron decisiones de modo autónomo: algunas optaron por esperar la respuesta central, mientras otras —por necesidad inmediata o desconfianza hacia la ayuda estatal— decidieron iniciar la reconstrucción de forma independiente. Tanto en el *focus group* como en las encuestas, se enfatizó que el inicio de la reconstrucción de las viviendas se basó principalmente en los esfuerzos de cada familia: “la reconstrucción fue más un esfuerzo individual de los vecinos, que una iniciativa coordinada por el Estado, y esto dejó a muchas familias con deudas y soluciones parciales”. Utilizando estratégicamente recursos propios, apoyos de redes cercanas, bonos estatales y mecanismos de deuda, los damnificados

comenzaron las obras con la urgencia de contar con un techo antes de la llegada del invierno.

Esta situación, aunque refleja un actuar resiliente, devela la falta de una estrategia estatal rápida y efectiva para abordar las fases de recuperación y reconstrucción, dejando a muchas familias en la incertidumbre respecto a cómo se solucionarían los problemas habitacionales que las aquejaban. El proceso de reconstrucción fue catalogado por los encuestados como lento y burocrático. Las encuestas señalaron que un gran número de propietarios optó por reconstruir sus viviendas de manera autónoma debido a la falta de orientación estatal y los bajos montos de los subsidios ofrecidos (en el caso de quiénes fueron habilitados para recibirlos). Esto sin considerar a quienes no contaban con la regularización de los terrenos requerida, que, al quedar fuera del rango de acción del Estado, no tuvieron otra opción que la auto-producción de la vivienda. Esta iniciativa autónoma de los damnificados, aunque efectiva en algunos casos, estuvo limitada por factores como el conocimiento técnico en construcción, las redes de apoyo y la capacidad económica de cada familia. Los resultados fueron disímiles: algunas viviendas bien ejecutadas, otras con problemas que perpetúan la vulnerabilidad y la exposición al riesgo de las familias.

Cerca de dos meses después del incendio, el avance de la reconstrucción autónoma de viviendas coincidió con el lanzamiento del Plan de Reconstrucción. Sin embargo, el plan, en varios aspectos, no encajó con la realidad territorial. Por ejemplo, dentro de las modalidades de reconstrucción de vivienda definitiva, el Serviu ofrecía la opción de vivienda industrializada, que en muchos casos no se adaptaba a la realidad de los terrenos. Luego, también desde el Serviu, se desplegaron duplas técnico-sociales en los territorios, promoviendo que arquitectos independientes se convirtieran en patrocinantes individuales de las familias. Estos profesionales debían acompañar a quienes ya reconstruyeron, para gestionar así la devolución de fondos estatales, o bien asistir a quienes no lo habían hecho, elaborando proyectos para la obtención de subsidios.

El problema fue que, con el paso del tiempo, los funcionarios municipales observaron que los actores públicos con los cuales debían relacionarse fueron cambiando. Mientras que al principio de la emergencia llegaron al territorio múltiples ministerios y servicios públicos, luego solo quedaron —cuestión que en definitiva aclaró la situación— el Minvu y el Serviu. En este contexto, el

municipio debió organizar un equipo especial de reconstrucción en la Secretaría Comunal de Planificación, para así coordinar la elaboración y postulación a proyectos que se deben trabajar con Serviu y otras entidades para la reconstrucción de espacios e infraestructura urbana de la comuna.

A pesar de estos esfuerzos, en el *focus group* y la encuesta se identificó que existía una descoordinación fundamental entre las instituciones que estaban interviniendo en la reconstrucción: “La comunicación entre actores como el Serviu y el municipio era insuficiente, lo que impactaba directamente en la eficiencia de las acciones en terreno”. Esta situación generó que los voluntarios funcionaran finalmente como intermediarios entre los damnificados y el municipio. Sin embargo, había situaciones que excedían al municipio, y ni los voluntarios ni los funcionarios municipales contaban con los conocimientos o las capacidades para resolver estas situaciones o vincularse con otras entidades competentes.

En definitiva, queda claro que no existió una estrategia integral de abordaje tanto en la fase de respuesta como en la de recuperación. Tampoco se consideraron las necesidades emocionales y psicológicas de las familias afectadas, puesto que los encuestados destacaron la carencia de mecanismos de contención durante y después de la emergencia. Esta falta de asistencia psicosocial también afectó a los funcionarios, quienes estuvieron expuestos a situaciones de alta presión emocional —como el hallazgo de restos humanos o como ciertos episodios de violencia durante la aplicación de la FIBE—, sin recibir ningún tipo de apoyo psicológico.

## 5. Discusión del caso de Quilpué a la luz de otros desastres

Con el fin de discutir y analizar cómo funcionan los procesos de respuesta y recuperación en distintos escenarios de desastre y reconstrucción, en esta sección se analizan cinco casos, tanto nacionales como internacionales. A través de ellos se buscó identificar desafíos y oportunidades dentro de los procesos de respuesta y recuperación en ámbitos institucionales, territoriales y culturales. Los casos estudiados a nivel internacional fueron el terremoto y tsunami de Indonesia en el año 2004 y los terremotos de Haití en 2010 y de México en 2017. En el ámbito nacional, se analizó el terremoto del año 2010 (27F) y el megaincendio de Santa Olga de 2017. La selección priorizó casos de gran impacto territorial, que permitieran caracterizar y contrastar los

principales factores que inciden en contextos diversos a nivel cultural, social e institucional, e identificar así aquellos desafíos transversales a los procesos de res-

puesta y recuperación. En el siguiente recuadro se presenta un breve análisis respecto a cómo se gestó la fase de respuesta y recuperación en cada caso.

**Tabla 1. Análisis de los procesos de respuesta y recuperación en casos internacionales y nacionales en contextos de postdesastre**

Casos	Gobernanza de las fases de respuesta y recuperación	Participación e involucramiento de las personas afectadas	Restablecimiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y barrio)	Abordaje integral de la recuperación	Transición entre la respuesta y la recuperación
<b>Indonesia (2004)</b>	La respuesta inicial fue fragmentada y descoordinada. La creación de la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción (BRR) permitió mejorar la gobernanza al centralizar recursos y descentralizar decisiones, pero hubo escasa integración con gobiernos locales y comunidades.	La comunidad tuvo un rol clave en la respuesta inicial (rescate y remoción de escombros). Sin embargo, en la planificación de la reconstrucción su participación fue limitada.	Se construyeron más de 125.000 viviendas y se restauraron 3.000 km de carreteras. Sin embargo, hubo desigualdad en la distribución y calidad de las soluciones.	Se priorizó la recuperación de infraestructura, pero sin abordar adecuadamente aspectos sociales y emocionales.	No hubo un hito claro de transición, lo que generó confusión en la gestión del proceso.
<b>Haití (2010)</b>	El gobierno cedió gran parte de la gestión de la respuesta y recuperación a organismos internacionales, excluyendo a los actores locales y generando dependencia. La falta de gobernanza estatal generó fragmentación en las acciones.	Las comunidades organizaron redes vecinales para la distribución de alimentos y refugios. Sin embargo, no fueron consideradas en la gobernanza del proceso de recuperación.	Se construyeron solo 9.000 viviendas, insuficientes para la demanda. Las soluciones habitacionales no consideraron factores climáticos y culturales.	La fragmentación de esfuerzos limitó la efectividad de la recuperación.	La falta de gobernanza dificultó la transición a la recuperación.
<b>México (2017)</b>	La existencia del Fondo de Desastres Naturales permitió una respuesta rápida y centralizada. Sin embargo, la falta de integración con gobiernos locales generó brechas de implementación en los territorios.	Se promovieron estrategias de autoconstrucción con participación comunitaria, aunque la falta de acompañamiento técnico afectó la calidad de las viviendas.	Se entregaron tarjetas electrónicas para la compra de materiales, promoviendo la autoconstrucción, pero con problemas de calidad por falta de acompañamiento técnico.	No hubo una estrategia clara para la recuperación económica y social.	La desconexión entre la respuesta inmediata y la planificación de la recuperación afectó el proceso.

Casos	Gobernanza de las fases de respuesta y recuperación	Participación e involucramiento de las personas afectadas	Restablecimiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y barrio)	Abordaje integral de la recuperación	Transición entre la respuesta y la recuperación
<b>Chile, 27F (2010)</b>	La gobernanza estuvo altamente centralizada. La Oficina Nacional de Emergencia (Onemi) lideró la respuesta, pero con poca flexibilidad para incorporar dinámicas locales. Se evidenció una descoordinación entre distintos niveles de gobierno.	La centralización de decisiones limitó la participación comunitaria en la planificación de la reconstrucción.	Se priorizó la rapidez de la reconstrucción por sobre la calidad, generando problemas en la habitabilidad de las viviendas.	Se enfocó en la reconstrucción de infraestructura, pero sin integrar estrategias para la recuperación social y económica.	Se evidenció una falta de claridad en la transición, lo que dificultó la planificación de la reconstrucción.
<b>Chile, Santa Olga (2017)</b>	La respuesta estatal fue más rápida en comparación con el 27F de 2010, pero se observó una duplicación de esfuerzos entre organismos, además de una ausencia de indicadores para evaluar la efectividad de las acciones.	La reconstrucción de viviendas se realizó con apoyo de algunas ONG, pero el Estado no implementó mecanismos formales de participación comunitaria.	Se construyeron más de 800 viviendas con estándares mejorados, pero la desigualdad en la distribución de recursos afectó el proceso.	Se recuperó infraestructura básica, pero no hubo una estrategia integral de apoyo comunitario.	La falta de indicadores en aspectos más allá de los económicos afectó la efectividad de la transición.

Fuente: elaboración propia (CEFP, 2022; Bris Marino et al., 2016; da Silva y Batchelor, 2010; Galilea, 2019; Gallegos, Turén y González, 2021; Garay Moena, 2015; Lama y Tironi, 2019; Leitmann, 2007; Lizarralde, 2021; Steinberg, 2007).

Los casos expuestos muestran que la GRD plantea desafíos complejos que requieren una aproximación integral y multisectorial para lograr una transición efectiva entre respuesta inmediata y recuperación sostenible. El caso del incendio forestal de Quilpué —junto con las experiencias nacionales e internacionales recién analizadas— da cuenta tanto de avances como de carencias en la articulación de estos procesos. En Quilpué mismo, por ejemplo, la implementación de la FIBE, en los días posteriores al incendio, evidenció la importancia de contar con herramientas preestablecidas para la respuesta. Este instrumento permitió identificar necesidades inmediatas y coordinar la distribución de recursos, permitiendo garantizar la evaluación rápida de daños y necesidades, así como sentar las bases para la recuperación (de Ville de Goyet, 2012). Sin embargo, las distintas descoordinaciones entre actores municipales y centrales resaltaron la necesidad de fortalecer las capacidades de gobernanza local, un factor identificado como determinante para

una transición fluida entre respuesta y recuperación (de Ville de Goyet, 2012).

Los casos de Indonesia, Haití y México, por otra parte, destacan el impacto de la gobernanza en la eficacia de la respuesta y recuperación, la cual depende, en gran medida, de la capacidad del Estado para coordinarse con actores no gubernamentales, organismos internacionales y la propia sociedad civil. En Indonesia —aunque la creación de la BRR mejoró la gestión postdesastre, creando un marco centralizado para la recuperación— abundaron problemas de coordinación entre actores nacionales e internacionales, generando duplicidades y conflictos en la implementación del Plan Maestro, además de desestimar la realidad cultural y local del país (Steinberg, 2007; Leitmann, 2007; da Silva y Batchelor, 2010).

En Haití, la debilidad institucional favoreció el control de los recursos por parte de las ONG y de las agencias multilaterales, relegando al Estado a un rol secundario,

reforzando la dependencia en la ayuda externa, exacerbando desigualdades en la distribución de recursos e instaurando viviendas prefabricadas inadecuadas al entorno y a las prácticas cotidianas de los damnificados (Bris Marino et al., 2016; Lizarralde, 2021).

En México, si bien existe un sistema de gestión de riesgos consolidado, el cual permitió una respuesta inicial más estructurada, la demolición total de viviendas afectadas y el uso de prototipos rígidos encarecieron la reconstrucción, generando soluciones desconectadas del entorno sociocultural y evidenciando una serie de deficiencias en la transición de la respuesta a la recuperación (CEFP, 2022).

Por otra parte, en Chile la evolución de la gobernanza mostró avances y limitaciones: mientras que en el terremoto y tsunami de 2010 se evidenciaron problemas de coordinación (Lama y Tironi, 2019), en el incendio de Santa Olga se reflejó una mejor integración de actores locales a través de la planificación participativa (Galilea, 2019). Ahora bien, en ambos casos el modelo centrado en la entrega rápida a través de la producción empresarial de viviendas –que, por otra parte, permitió su provisión masiva– no consideró adecuadamente las condiciones del entorno ni las dinámicas socioculturales de las comunidades, lo que llevó a algunas familias a optar por soluciones autogestionadas (Garay Moena, 2015; Gallegos, Turén y González, 2021).

Comparativamente, el caso de Quilpué se sitúa entre estos extremos. Si bien la existencia del Cogrid municipal y regional ofreció un marco de coordinación, la implementación práctica estuvo limitada por la falta de experiencia y recursos a nivel local. Se ha sostenido que un sistema de gobernanza débil no solo dificulta la reconstrucción física, sino también impide que estas intervenciones logren resultados efectivos y socialmente aceptables (Tierney y Oliver-Smith, 2012). Además, la percepción de exclusión entre los damnificados de Quilpué refleja un desafío común con los casos internacionales: la falta de integración de las comunidades en los procesos de planificación y ejecución de las acciones de respuesta y recuperación, posicionándolos solo como receptores pasivos de políticas que requerirían agilidad y eficiencia, pero no participación comunitaria.

Al observar los casos de desastres en Chile, como el 27F y Santa Olga, se evidencia que, aunque el país ha avanzado en la institucionalización de la gestión del riesgo con un nuevo marco normativo (Ley N° 21.364), aún persisten debilidades relacionadas con la centralización y la falta de adaptabilidad local. En ambos casos, la

participación comunitaria se limitó mayoritariamente a instancias informativas, lo que generó desconfianza y descontento entre los afectados. En Quilpué, más allá de la articulación de un equipo técnico, la situación se repitió. Además, pese a que los damnificados demostraron resiliencia mediante iniciativas autogestionadas, estas acciones muchas veces ocurrieron debido al poco apoyo estatal efectivo, el cual podría haber incorporado y coordinado las capacidades existentes en los mismos territorios.

Esto contrasta con el enfoque promovido por el Marco de Sendai (ONU, 2015), el cual aboga por reconstruir mejor a través de estrategias inclusivas y sostenibles que aseguren que las soluciones de reconstrucción favorezcan la resiliencia, preparación y prevención ante desastres futuros, lo que no es posible de garantizar cuando las personas afectadas deben reconstruir sus viviendas según su propia experiencia, su conocimiento y sus posibilidades económicas. Esto produce, en la práctica, un proceso sin supervisión u orientación técnica, lo que redonda, con posterioridad, en una extraña paradoja: el Estado sugiriendo la demolición de la autoproducción individual de viviendas, la cual se produjo justamente por la ausencia del propio Estado.

El análisis de Quilpué, en diálogo con casos comparados, permite identificar ciertas áreas por mejorar en la GRD. En primer lugar, es fundamental fortalecer la gobernanza local mediante la capacitación y asignación de recursos. En particular, si la nueva institucionalidad presenta la posibilidad de establecer Cogrid a nivel comunal, sería altamente adecuado que estos tuvieran las capacidades resolutivas para coordinar toda actividad realizada en sus localidades con posterioridad a la ocurrencia de un desastre. Así, una gobernanza robusta facilitaría la coordinación interinstitucional, reduciendo duplicidades de esfuerzos y mejorando la capacidad de respuesta (Aloudat y Christensen, 2011; Tierney y Oliver-Smith, 2012; León et al., 2023). En Quilpué, la falta de recursos y la insuficiente preparación técnica limitó la capacidad municipal para enfrentar un desastre de esta magnitud, un problema que también se observó –en otra escala– en los casos de Haití e Indonesia.

En segundo lugar, se deben buscar mecanismos que faciliten el involucramiento de las comunidades en todas las fases del proceso de recuperación y reconstrucción. Aunque es necesaria la información y la comunicación con y hacia los afectados, es deseable propender hacia formas de participación más vinculantes, sobre todo

considerando sus capacidades para hacer frente a situaciones de alta vulnerabilidad. El Marco de Sendai destaca la importancia de involucrar a los afectados no solo como beneficiarios, sino como socios activos en la planificación y ejecución de estrategias. En Quilpué, la percepción de abandono por parte del Estado que revelaban los damnificados da cuenta de la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de comunicación y consulta, que permitan incorporar sus voces en la toma de decisiones. Es muy importante, en este sentido, que el Estado mantenga canales y estrategias de comunicación que funcionen de forma periódica, para reducir así la incertidumbre respecto a las soluciones que obtendrán los posibles beneficiarios (León et al., 2023).

Por otra parte, la transición entre respuesta y recuperación requiere una planificación clara y coordinada. Esta transición debe ser fluida, y debe considerar tanto las necesidades inmediatas como los objetivos a largo plazo (de Ville de Goyet, 2012). Esto es aún más crítico con relación a la vivienda, donde la coordinación de las acciones del Estado debe asegurar la transición de los afectados desde los refugios o viviendas temporales hacia las viviendas definitivas (Gupta, 2012). En Quilpué se evidenció una transición fragmentada entre la respuesta y la recuperación, que a su vez estuvo marcada por la incertidumbre de los afectados. Esto produjo una alta percepción de burocratización de los procesos que, en ocasiones, resultaban incomprensibles para ellos. Esta fase de respuesta y recuperación fue vivida por los damnificados como un desfile de instituciones estatales a las que se entregaba información, sin saber para qué. Esto resalta la necesidad de protocolos integrados que conecten las fases de asistencia inmediata con estrategias de recuperación sostenibles.

La experiencia de los afectados en Quilpué evidencia un problema estructural en la organización de la respuesta y recuperación. Aunque la ONU entregó en 2010 recomendaciones para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Chile, y aunque estas recomendaciones fueron consideradas en la Ley N° 21.364 del Ministerio del Interior (2021), allí la recuperación no se aborda de manera integral. Tampoco se aborda el problema de fondo con los ajustes introducidos a través de la Ley de Presupuestos 2024 (Ley N° 21.640, Ministerio de Hacienda), ni en su continuidad en 2025 (Ley N° 21.722, Ministerio de Hacienda), a pesar de que se haya establecido un Comité de Reconstrucción liderado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El caso de Quilpué, entonces, constata que hoy en Chile la GRD es fragmentada:

existe una clara desconexión en la coordinación de los procesos de rehabilitación y reconstrucción. Esto implica que no se asegura continuidad ni coherencia entre las acciones que se despliegan en cada fase, cuya coordinación, además, recae en instituciones diferentes.

Los casos revisados ilustran tanto los desafíos como las oportunidades de la GRD. Los principios del Marco de Sendai, junto con la literatura especializada, ofrecen un cuadro robusto para mejorar las fases de respuesta y recuperación, enfatizando la importancia de una gobernanza local fortalecida, la participación comunitaria y una planificación integral. Incorporar estas lecciones en la formulación de políticas públicas permitirá no solo abordar las necesidades inmediatas, sino también construir comunidades más resilientes, preparadas para enfrentar futuros desafíos.

## 6. Recomendaciones de política pública en materia de respuesta y recuperación

El análisis de los impactos de un desastre socionatural no se limita únicamente a sus factores físicos y cuantitativos. Nuestro caso de estudio muestra que la capacidad de generar una gobernanza efectiva y transversal desempeña un rol fundamental para evitar que la institucionalidad pública, a través de sus formas de gestión, termine agravando las consecuencias de un evento catastrófico. La Ley N° 21.364 del Ministerio del Interior (2021) establece un enfoque institucional renovado para enfrentar desastres, alejándose de la antigua lógica de emergencia que caracterizaba a la Onemi. No obstante, a pesar de las recomendaciones entregadas por la ONU en 2010 respecto a la necesidad de abordar la recuperación de manera integral, el marco normativo actual presenta una desconexión entre las etapas de rehabilitación y reconstrucción. A esto se suma la ausencia de una normativa permanente que regule el proceso de reconstrucción. Con ello, la gobernanza actual de este proceso es fragmentada y carece de articulación entre los mecanismos que coordinan tanto la dimensión de rehabilitación, así como la fase de prevención y mitigación, que son lideradas por Senapred. Nuestro caso de estudio evidencia que, desde la perspectiva de las personas afectadas, este enfoque fragmentado se experimenta, en la práctica, como una forma de abandono, además de ser percibido como un proceso altamente burocrático. Esto agrava la situación de quienes, tras un desastre, deben esperar —a veces por largos períodos y sin información clara— una respuesta estatal que atienda sus necesidades.

Por otra parte, la organización en fases de la gestión del riesgo de desastres –fases propuestas en la Ley N° 21.364– y la participación de distintos actores que emergen en la primera, segunda o tercera línea de respuesta (Minvu, 2022), pueden ser útiles para el aparato estatal, pero resultan poco comprensibles para las personas damnificadas. La experiencia de los afectados en el caso de Quilpué coincide con lo planteado por Contreras (2016): las fases no están claramente delimitadas, el desastre marca un quiebre vital que separa su vida en un antes y un después, sin segmentaciones intermedias nítidas. Así, en la realidad del territorio y en la experiencia de las personas, las fases de respuesta y recuperación se superponen, sin seguir una secuencia fija. Esta situación demanda un mayor despliegue territorial de los organismos estatales, para evitar así la sensación de abandono de los afectados, y facilitar una transición más fluida entre las etapas de respuesta y recuperación.

Teniendo en cuenta estos elementos, a continuación se presentan cuatro propuestas orientadas a superar estas deficiencias, y a fortalecer la coordinación y participación comunitaria en los procesos de respuesta y recuperación postdesastre, en línea con los aprendizajes extraídos tanto de la literatura especializada como de los casos de estudio.

### **6.1 Fortalecer la coordinación territorial y repensar el perfil de la Unidad de GRD a nivel comunal**

La Ley N° 21.364 ha avanzado en definir institucionalmente una estructura orientada a una GRD integral, promoviendo que los Cogrid funcionen de manera periódica y coordinada. Sin embargo, uno de los principales desafíos sigue siendo superar un enfoque centrado en la respuesta inmediata y avanzar hacia una lógica que priorice de manera continua la reducción del riesgo, en línea con lo propuesto en el Marco de Sendai. Desde la evidencia del caso de Quilpué, se constata que la superposición entre las fases de respuesta y recuperación requiere un despliegue territorial constante, que evite el aislamiento de las comunidades afectadas. Esta presencia territorial no solo es clave para mantener la legitimidad institucional, sino que también permite actuar de forma eficaz y eficiente, mitigando la fragmentación provocada por una gestión que tiende a enfocarse en acciones de respuesta.

Resultaría deseable que el Estado establezca oficinas de atención territorial desde el primer momento de la respuesta. Estas oficinas deben estar compuestas por repre-

sentantes de distintas instituciones públicas, con el objetivo de entregar orientación, apoyo concreto y facilitar la articulación de los servicios en terreno. Su instalación inmediata permitiría abordar los vacíos de información que han aquejado a los damnificados y colaborar con el trabajo de los municipios.

En concordancia con esto, proponemos que el encargado de la Unidad de GRD comunal se convierta en un articulador intersectorial en el territorio, con competencias técnicas en GRD y habilidades de mediación comunitaria. Esto implica repensar el rol y perfil de quienes lideran el trabajo en GRD desde el nivel local. La Ley N° 21.364 establece que cada municipio debe crear esta unidad, siendo el alcalde el responsable de su designación y financiamiento. Este cargo debería pertenecer al escalafón de directivos o jefaturas municipales, y cumplir con los requisitos generales establecidos en el artículo 8º de la Ley N° 18.883, que regula el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales. Actualmente, en caso de no contar con el cargo formal, la ley permite que profesionales o técnicos de nivel superior puedan asumir funciones para fortalecer la gestión del riesgo de desastres. Y aunque la Ley N° 21.364 define las funciones y tareas del encargado, no detalla competencias, habilidades o experiencia técnica específica más allá de lo requerido en la Ley N° 18.883, la cual no contempla exigencias particulares para este puesto, a diferencia de otras unidades como la de obras municipales. Además, aunque la ley asigna a este funcionario un rol clave tanto en la coordinación interinstitucional e intersectorial, como en la articulación con organismos públicos y privados durante emergencias, en la práctica este liderazgo no se ejerce en todos los municipios, según lo recabado en la investigación.

Por otro lado, hay que recordar que la coordinación suele limitarse hasta la fase de rehabilitación, ya que la reconstrucción no está contemplada en la Ley N° 21.364. Esto genera un vacío en la estructura de coordinación durante la etapa de reconstrucción, usualmente la más extensa y crítica. Producto de esto, no hay claridad sobre el rol de dicha unidad local, ni sobre quién lidera la articulación intersectorial, lo que produce una segmentación en el abordaje de la recuperación.

Consideramos que la figura del encargado de la Unidad de GRD comunal se debería posicionar como un articulador intersectorial en el territorio, con un conocimiento profundo de las comunidades y una capacidad real de coordinación. Esto implicaría no solo pensarlo como un

rol con competencias técnicas, sino como uno de gestión territorial que articule las necesidades del territorio con las instituciones del Estado involucradas en la materia, tanto en fase de prevención y mitigación, como en fase de respuesta y recuperación. Dado que la GRD en el nivel municipal varía según las capacidades económicas de cada municipio (Campos y Gil, 2025), las exigencias de este perfil deberían quedar definidas en alguna normativa aparejada a recursos, lo cual permitiría a todos los municipios implementar estas unidades con una jefatura que tenga competencias adecuadas para los roles mencionados. Así, se deberían asegurar ciertas condiciones estructurales para esta Unidad de GRD comunal: presupuesto permanente, estabilidad del personal (evitando la alta rotación que ha dificultado respuestas eficientes), además de dotarla de personal con formación especializada en mediación y gestión comunitaria, que permita desarrollar acciones permanentes con las organizaciones de la comuna.

Sumado a lo anterior, el establecimiento de una Unidad de GRD con rol mediador permitiría no solo ordenar y articular esfuerzos municipales, sino también documentar sistemáticamente las experiencias locales a través de repositorios de aprendizaje postdesastre. Esta práctica guiaría a los futuros planes de reducción de riesgo y prepararía a los territorios ante nuevos eventos, bajo un modelo centrado en lo estratégico, pero adaptado localmente en lo operativo. En suma, el fortalecimiento de la Unidad de GRD comunal y la instalación de oficinas de atención intersectoriales en los territorios afectados desde el inicio de la emergencia son medidas complementarias que permitirían descentralizar efectivamente la gestión del riesgo, situarla en el territorio y mejorar su capacidad de respuesta y recuperación con pertinencia local.

## **6.2 Implementar mecanismos de participación vinculantes en todas las fases del ciclo de desastre para fortalecer capacidades territoriales**

La participación comunitaria vinculante debe incorporarse como un principio fundamental y transversal en todas las fases reconocidas por la Ley N° 21.364: mitigación, preparación, respuesta y recuperación. La evidencia internacional y local coincide en que la inclusión efectiva de las comunidades mejora tanto la eficacia como la sostenibilidad de las acciones. La experiencia en Quilpué muestra cómo la exclusión de organizaciones territoriales durante la respuesta y la recuperación –bajo el argumento de que entorpecen la acción institu-

cional– ha generado desconfianza, incertidumbre y ha debilitado la recuperación, especialmente en el ámbito habitacional. Esta desconexión revela una débil capacidad institucional para coordinar con la sociedad civil y refuerza la urgencia de establecer mecanismos de participación ciudadana vinculantes, actualmente ausentes en la ley (Biskupovic et al., 2024).

Los casos revisados confirman esta necesidad. A pesar de que la retórica sobre gestión participativa del riesgo ha ganado espacio, en la práctica persisten dinámicas de exclusión y centralización, muchas veces justificadas por la noción de urgencia. Los casos chilenos revisados anteriormente reflejan estas tensiones. En Dichato, tras el 27F, comités vecinales incidieron en la distribución de subsidios y supervisión de obras (Garay Moena, 2015). En Santa Olga, los comités lograron priorizar la reconstrucción de viviendas y servicios esenciales, aunque su participación se limitó a espacios informativos (Gallegos, Turén y González, 2021). La imposición de soluciones sin consulta efectiva generó descontento y movilización social, evidenciando la necesidad de modelos más inclusivos y deliberativos en la gobernanza del riesgo (Gallegos, Turén y González, 2021; Galilea, 2019). Y si bien las comunidades demostraron capacidad de organización y resiliencia, su influencia en la toma de decisiones fue marginal.

En este sentido, algunas experiencias han demostrado que fortalecer la participación comunitaria puede traducirse en mayor eficiencia, legitimidad y resiliencia. En Haití, redes locales repararon infraestructura y gestionaron recursos (Lizarralde, 2021); en Indonesia, el Programa RALAS capacitó a comunidades para supervisar obras y usar cartografía participativa (da Silva y Batchelor, 2010); y en México, aunque con limitaciones, se incentivó la autoproducción de viviendas respetando tradiciones locales.

La difusa división entre respuesta y recuperación para los afectados demanda un enfoque estatal que integre de forma efectiva y vinculante las capacidades locales. Para ello, se requieren mecanismos reales, operativos y con recursos: planificación participativa en planes locales, validación de sistemas de alerta e inclusión en la toma de decisiones de reconstrucción. Todo esto debe ir acompañado de procesos informativos y de sensibilización que impidan que la participación sea solo una formalidad.

Finalmente, una Unidad de GRD comunal, con presencia territorial de carácter permanente, permitiría articular estos procesos desde una lógica de continuidad y no

de fases aisladas. Esto facilitaría relaciones de confianza hacia las bases, mecanismos efectivos de comunicación y decisiones descentralizadas que integren realmente a los afectados.

### **6.3 Establecer una política nacional integral de recuperación postdesastre**

Es urgente establecer una política nacional integral de recuperación postdesastre, que supere la actual fragmentación institucional y asegure la coherencia y continuidad entre las fases de respuesta y recuperación. La experiencia acumulada, tanto en Chile como en el extranjero, demuestra que la gobernanza efectiva del riesgo de desastres es un factor crítico para garantizar procesos de recuperación integrales y sostenibles.

Como ya hemos dicho, la Ley N° 21.364 delimita la fase de rehabilitación, centrada en ayudas tempranas y reposición de servicios, pero no establece un marco articulado para la fase de reconstrucción, la que queda sujeta a mecanismos extraordinarios, sin una visión de largo plazo ni un anclaje institucional permanente. Esta desconexión, evidenciada en el caso de Quilpué, da lugar a procesos descoordinados, duplicaciones y vacíos de responsabilidad, afectando directamente la efectividad de la acción del Estado. Desde la literatura especializada, se reconoce que la recuperación postdesastre ocurre en múltiples niveles y requiere una gobernanza multiescalar e intersectorial que articule a actores estatales, locales, comunitarios y del ámbito internacional (ONU, 2015; Tierney y Oliver-Smith, 2012). Modelos de recuperación que no consideran esta dimensión, como ocurrió en Haití o incluso en Indonesia, tienden a reproducir relaciones verticales de poder, excluir a las comunidades y debilitar las capacidades institucionales locales (Bris Marino et al., 2016; Leitmann, 2007).

En el caso chileno, la falta de articulación entre las instituciones limita la coordinación entre distintos niveles de gobierno, ministerios sectoriales y actores no estatales. En Quilpué, a pesar de contar con instancias como el Cogrid, la escasa experiencia y los pocos recursos municipales impidieron una coordinación efectiva, generando percepciones de exclusión entre la población afectada. Esto evidencia que la debilidad en la gobernanza no solo afecta la eficiencia operativa, sino también la legitimidad social del proceso. Por ello, se propone que esta política nacional:

- Establezca un marco institucional permanente y coordinado, con un organismo rector que articule

de forma transversal la fase de repuesta y recuperación, integrando las respectivas fases de rehabilitación y reconstrucción, y evitando que estas queden en manos de instituciones distintas y sin mecanismos de continuidad.

- Defina por ley los roles y responsabilidades de los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y municipios durante todo el ciclo de recuperación, considerando explícitamente los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- Incorpore mecanismos de coordinación efectiva y obligatoria para el intercambio de información y datos entre instituciones, asegurando que las decisiones se basen en evidencia y permitiendo una respuesta ágil, integrada y contextualizada.
- Incluya sistemas de monitoreo y evaluación permanentes, que permitan, por una parte, identificar tempranamente brechas, duplicaciones o cuellos de botella en las distintas fases del proceso, y, por otra, establecer mecanismos de corrección oportuna.
- Fomente la participación, activa y vinculante, de las comunidades afectadas en la planificación y ejecución de las acciones de recuperación, garantizando procesos con enfoque territorial, y superando la lógica asistencialista que prima hoy en día.

En suma, una política nacional integral de recuperación postdesastre debe ser una herramienta estratégica de gobernanza, capaz de articular niveles, sectores y actores bajo un enfoque de corresponsabilidad y justicia territorial. Sin una institucionalidad clara, estable y con visión sistémica, los esfuerzos de recuperación seguirán siendo parciales, ineficientes y desconectados de las necesidades reales de los territorios afectados.

### **6.4 Diversificar las alternativas de reconstrucción de viviendas y crear alternativas que consideren las capacidades del territorio**

Frente a la necesidad de mejorar la respuesta del Estado ante desastres y catástrofes naturales, se vuelve indispensable repensar y diversificar las alternativas disponibles para la reconstrucción de viviendas, tanto de emergencia como definitivas, incorporando activamente las capacidades locales. Los casos nacionales e internacionales revisados demuestran que los procedimientos altamente centralizados y estandarizados tienden a desaprovechar el conocimiento, las habilidades y las redes que existen en las propias comunidades afectadas, lo

que retrasa la recuperación e impide una reconstrucción más humana y contextualizada.

Con relación a las viviendas de emergencia, cuya implementación se encuentra actualmente bajo la coordinación del Ministerio del Interior y Senapred, recomendamos crear mecanismos que pongan en valor la autonomía y las capacidades de las personas damnificadas. En este sentido, y considerando que las viviendas de emergencia que otorga el Estado son prefabricadas, es importante contar con un sistema de provisión donde los damnificados puedan elegir entre construir por cuenta propia —con el debido acompañamiento técnico y de forma colectiva o individual—, o bien delegar esa tarea a un organismo externo (ONG, empresa privada, entre otros). La implementación de soluciones centralizadas, sin considerar la experiencia de los damnificados y sus capacidades de organización, reduce el sentido de pertenencia en el proceso de rehabilitación y desaprovecha una oportunidad clave para avanzar en la recuperación desde lo social, lo emocional y lo técnico.

El caso de Quilpué es un buen ejemplo: aunque en las comunidades afectadas existían personas con conocimientos y habilidades en construcción, las decisiones sobre la instalación y distribución de las viviendas de emergencia se tomaron sin su participación. Se priorizó la externalización a empresas privadas, que no siempre contaban con trabajadores con experiencia en este tipo de edificaciones, lo que derivó en fallas significativas en su ejecución. Más allá de los problemas operativos, esta situación evidencia la necesidad de incorporar un enfoque de cogestión territorial, que articule las capacidades locales con un marco institucional flexible. Tal como establece el Marco de Sendai, y tal como señalan otros autores (Davis y Alexander, 2015; León et al., 2023), la recuperación no es solo técnica, sino un proceso integral que abarca dimensiones físicas, psicosociales, económicas e institucionales. En este proceso, la vivienda facilita la recuperación emocional, social y económica de las personas afectadas (Gupta, 2012) y, por ello, el involucramiento de los damnificados es esencial.

Desde esta perspectiva, recomendamos también fortalecer las modalidades de reconstrucción de vivienda definitiva, de manera que integren la alternativa de la autoproducción colectiva. Esta modalidad, distinta de la autoconstrucción, implica un proceso más amplio de gestión del hábitat, desde la planificación hasta la ejecución de la solución habitacional, y puede realizarse ya sea por los propios usuarios o mediante la contratación

de terceros (Ortiz, 2011; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2021). Fomentar agrupaciones vecinales que colaboren en la autogestión de sus proyectos de reconstrucción, con apoyo técnico-profesional, permitiría compartir recursos, optimizar el acompañamiento técnico y reducir costos, logrando mejores resultados técnicos y abordando otras dimensiones de la recuperación de manera integral. En este sentido, se recomienda la revisión de las modalidades de reconstrucción de vivienda definitiva que ofrece el Minvu, como, por ejemplo, el Programa de Autoconstrucción Asistida (ACA), en donde se podrían incorporar mecanismos de cooperación comunitaria, en que los vecinos puedan asociarse y desarrollar soluciones de autoproducción asistida, pero de forma colectiva. Esto permitiría desarrollar soluciones habitacionales definitivas postdesastre, que promuevan la cooperación comunitaria y que no dependan exclusivamente de la capacidad individual de cada familia damnificada, pudiendo incluso agilizar estos procesos.

La evidencia recopilada en Quilpué deja en claro que las personas damnificadas valoran especialmente la rapidez en la entrega de soluciones y el acceso a información clara y oportuna sobre sus opciones de reconstrucción definitiva. Durante nuestro trabajo en terreno, constatamos que la falta de claridad respecto a estas alternativas, sumada a la lentitud de las instituciones para responder a la demanda de información, llevó a muchas familias a iniciar por su cuenta procesos de reconstrucción. Para ello, utilizaron bonos de enseres, redes de apoyo o recursos propios. Sin embargo, la ausencia de acompañamiento técnico ha dado lugar a resultados desiguales: muchas de las viviendas reconstruidas no cumplen con los estándares mínimos de calidad y habitabilidad establecidos por la normativa, ni incorporan criterios para reducir riesgos futuros.

En este contexto, articular las capacidades locales en los procesos de reconstrucción no solo permite una recuperación más efectiva y ajustada a las particularidades del territorio, sino que también favorece la participación de las propias personas afectadas. Como señalan Tierney y Oliver-Smith (2012), la recuperación debe ir más allá de restituir condiciones materiales básicas; también debe contribuir a la restauración del tejido social. A partir de la experiencia en Quilpué, queda claro que es deseable y urgente diversificar las alternativas de reconstrucción, facilitando la articulación de las personas que habitan los territorios afectados.

## 7. Conclusiones

¿Cuándo termina un proceso de respuesta y comienza un proceso de recuperación? ¿Cuál es en la práctica el hito que establece la transición entre ambos procesos? La exploración del caso de estudio ha demostrado que responder y recuperar un territorio luego de un evento catastrófico es un desafío mayor que supone volcar una serie de capacidades institucionales y locales que en condiciones normales responden a labores e intereses diversos. En Chile, la reciente renovación del marco de coordinación en torno a la prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante desastres soscionaturales implica la necesidad de ajustar y reorientar las prácticas institucionales existentes. En concreto, el incendio del dos y tres de febrero de 2024, en Quilpué, expone las dificultades que emergen cuando las prácticas institucionales deben ajustarse a enfoques normativos renovados, además de la comunicación de dicha burocracia a las personas afectadas por el incendio.

Nuestro análisis ha destacado cuáles son las dificultades que existen en el tránsito entre un proceso de respuesta y recuperación, esto con relación a sus dimensiones territoriales, culturales e institucionales. En efecto, no existe un tránsito explícito, cuestión que se relaciona con los problemas de comunicación que existen entre las distintas institucionalidades involucradas en los actos de respuesta y recuperación. Eso, sumado a que para

los propios afectados las fases de respuesta y recuperación son una experiencia indivisible que no encaja con el modelo cílico de la GRD ni con los modos de organización de las autoridades, lo que nos obliga a repensar este proceso.

A la luz de la evidencia compilada, nos parece que la capacidad de coordinar las instituciones locales es crucial para asegurar la eficacia, eficiencia y pertinencia de los procesos de gobernanza postdesastre. Esta articulación debe gozar de capacidad resolutiva real, y debe estar en conocimiento efectivo de las capacidades territoriales, para hacer uso de ellas, fortaleciendo así los vínculos comunitarios y la legitimidad del proceso. En consecuencia, recomendamos fortalecer la coordinación territorial mediante la redefinición del perfil de la Unidad de GRD a nivel comunal; establecer mecanismos de participación vinculantes en todas las fases del ciclo del desastre; avanzar hacia una política nacional integral de recuperación postdesastre; y diversificar las estrategias de reconstrucción habitacional incorporando las capacidades locales y las características del territorio. Un trabajo territorial permanente no es solo vital para la reconstrucción, sino también para la construcción de comunidades resilientes, plenamente conscientes de los aspectos que las hacen vulnerables al riesgo, pero con la confianza y las capacidades necesarias para hacerles frente.

## Referencias

- Alcántara-Ayala, I., Burton, I., Lavell, A. y Maskrey, A.** (2023). *Root causes and policy dilemmas of disaster risk reduction in Latin America*. Cambridge University Press.
- Aloudat, T. y Christensen, L.** (2011). Psycho-social recovery. En B. Wisner, J. C. Gaillard e I. Kelman (Eds.), *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction* (pp. 532-542). Routledge.
- Baird, B., O'Keefe, P., Westgate, K. y Wisner, B.** (1975). *Towards an explanation and reduction of disaster proneness*. University of Bradford.
- Biskupovic, C., Brevis, M., Fernández, A. y Campos, K.** (2024). Abordaje de la gestión del riesgo de desastres y acción climática a nivel comunal. *Serie Policy Papers CIGIDEN*. Disponible en: <https://www.cigiden.cl/abordaje-de-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-y-accion-climatica-a-nivel-comunal/>
- Bosher, L. y Chmutina, K.** (2017). *Disaster risk reduction for the built environment*. Wiley-Blackwell.
- Bosher, L., Chmutina, K. y van Niekerk, D.** (2021). Stop going around in circles: towards a reconceptualisation of disaster risk management phases. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 30(4/5), 525-537. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/DPM-03-2021-0071>.
- Bris Marino, P., Bendito Muñoz de Cuerva, F. y Saint-Supéry Ceano-Vivas, M.** (2016). Planificación de la vivienda de emergencia en desastres naturales. Terremotos de Haití y España. *INVI*, 31(87), 115-141. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000200004>.
- Campos, K. y Gil, M.** (2025). State legibility and disaster management in Chile: strengths, challenges and lessons for public policy. *Sustainability*, 17(9), 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su17093917>.
- Campos-Knothe, K., Vergara, F., Palacios, P., Salgado, C., Aracena, C., Lazo, M. y Moncada, J.** (2022) Exposición a amenazas y vulnerabilidad: La continua emergencia de los campamentos en Chile. Parte 1. Disponible en: <https://lnk.ink/mXeXr>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)** (2022). *Fondo de desastres naturales "FONDEN"*, 2022 [Archivo PDF]. Disponible en: <https://tipg.link/dyo5>.
- Contreras, D.** (2016). Fuzzy boundaries between post-disaster phases: the case of L'Aquila, Italy. *International Journal of Disaster Risk Science*, 7(3), 277-292. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13753-016-0095-4>.
- Conaf** (2022). *Ocurrencia y daño por incendios forestales 1985-2022*. Disponible en: <https://www.conaf.cl/incendiosforestales/incendios-forestales-en-chile/estadisticas-historicas/>
- Davis, I. y Alexander, D.** (2015). *Recovery from disaster*. Routledge.
- Eduardo, E., Neira, I. y Espinoza, C.** (2023). Percepciones de los pobladores urbano rurales marginales sobre prevención de desastres naturales. *Gestionar*, 3(1): 171-183.
- Galilea, S.** (2019). *La tormenta de fuego y la Nueva Santa Olga*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible en: <https://tipg.link/dyod>.
- Gallegos, F., Turén, V. y González, M.** (2021). Reconstrucción multidimensional: ¿cómo incluir las narrativas sociales en la recuperación de sitios post-desastre? *Serie Policy Papers CIGIDEN*. Disponible en: <https://tipg.link/dyqb>.
- Garay Moena, R.** (2015). Viviendas de emergencia: reflexiones a partir de la experiencia del terremoto del 27F. *INVI*, 30(83), 213-221. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000100007>.
- Gil, M. y Cruz, F.** (2024). Gestión del riesgo de incendios forestales en Chile: aprendizajes y temas emergentes. *Temas de la Agenda Pública*, 19(170), 1-20. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/gestion-del-riesgo-de-incendios-forestales-en-chile-aprendizajes-y-temas-emergentes/>.
- González, M. E., Sapiains, R., Gómez-González, S., Garreaud, R., Miranda, A., Galleguillos, M., Jacques, M., Pauchard, A., Hoyos, J., Cordero, L., Vásquez, F., Lara, A., Aldunce, P., Delgado, V., Arriagada, A. M., Sepúlveda, A., Farias, L., García, R., Rondanelli, R. y Castillo, I.** (2020). *Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia*. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2. Disponible en: <https://tipg.link/dyzA>.
- Gupta, R.** (2012). Settlement and shelter reconstruction. En B. Wisner, J. C. Gaillard e I. Kelman (Eds.), *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction* (pp. 553-565). Routledge.
- Hoffman, S. M. y Barrios, R. E.** (2020). *Disaster upon Disaster: Exploring the Gap between Knowledge, Policy, and Practice*. Berghahn Books.
- Jakobsson, E.** (2018). *Norm acceptance in the international community. A study of disaster risk reduction and climate-induced migration*. Stockholm University.
- Jones, M. W., Kelley, D. I., Burton, C. A., Di Giuseppe, F., Barbosa, M. L. F., Brambleby, E., Hartley, A. J., Lombardi, A., Mataveli, G., McNorton, J. R., Spuler, F. R., Wessel, J. B., Abatzoglou, J. T., Anderson, L. O., Andela, N., Archibald, S., Armenteras, D., Burke, E., Carmenta, R.,... Xanthopoulos, G.** (2024). State of wildfires 2023–2024. *Earth System Science Data*, 16(8), 3601-3685. Disponible en: <https://doi.org/10.5194/essd-16-3601-2024>.
- Kimutai, J., Carrasco-Escaff, T., Garreaud, R. D., Zachariah, M., Barnes, C., Libonati, R., Keeping, T., Rojas, M., Villarroel Jiménez, C., Muñoz Bravo, F., Boisier, J. P., Santos Vega, M., Vahlberg, M., Sengupta, S. y Otto, F.** (2024). *Despite known coastal cooling trend, risk of deadly wildfires in central Chile increasing with changing land management in a warming climate* [Archivo PDF]. Disponible en: <https://tipg.link/dz1c>.
- Lama, J. y Tironi, M.** (2019). Distributing obligations, performing publics: responsible citizens in post-disaster engagement. *Qualitative Sociology*, 42(1), 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11133-019-9407-5>.

- Leitmann, J.** (2007). Cities and calamities: learning from post-disaster response in Indonesia. *Journal of Urban Health*, 84(3), 144-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11524-007-9182-6>.
- León, J., Vicuña, M., Gil, M. y González-Mathiesen, C.** (2023). Después de la emergencia: claves para una reconstrucción sostenible en zonas afectadas por los incendios en la interfaz urbano-forestal. *Serie Policy Papers CIGIDEN*. Disponible en: <https://tipg.link/dz5P>.
- Lizarralde, G.** (2021). *Unnatural disasters: why most responses to risk and climate change fail but some succeed*. Columbia University Press.
- Martinez, C., León, J., Bonet, M., Inzunza, S., Guerrero, N., Román, R., Acevedo, R. y Araya, E.** (2024). Informe de daños: fase de emergencia - Incendios 02 y 03 de febrero de 2024, Viña del Mar (Región de Valparaíso). *Serie Policy Papers CIGIDEN*. Disponible en: <https://tipg.link/dz5s>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia** (2024). *Plan de reconstrucción incendios* [Archivo PDF]. Disponible en: [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Plan\\_Reconstruccion\\_030424.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Plan_Reconstruccion_030424.pdf).
- Minvu** (2022). Plan de Respuesta Operativa Regional (PRO-Regional) ante desastres. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional SEREMI-SERVIU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.
- Neal, D.** (1997). Reconsidering the phases of disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 15(2), 239-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/028072709701500202>.
- GAR** (2015). *Global assessment report on disaster risk reduction 2015: making development sustainable, the future of disaster risk management*. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). [Archivo PDF]. Disponible en: <https://tipg.link/dyuA>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)** (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030* [Archivo PDF]. Disponible en: <https://tipg.link/dzl4>.
- Ortiz, E.** (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para política pública. En Centro Cooperativo Sueco (Ed.), *El camino posible: producción social del hábitat en América Latina* (pp. 13-40). TRILCE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** (2008). *Guidance note on early recovery* [Archivo PDF]. Disponible en: <https://tipg.link/dzHJ>.
- Rathfon, D., Davidson, R. A., Bevington, J., Vicini, A. y Hill, A.** (2013). Quantitative assessment of post-disaster housing recovery: a case study of Punta Gorda, Florida, after Hurricane Charley. *Disasters*, 37(2), 333-355. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2012.01305.x>.
- Sawalha, I.** (2020). A critical review of disaster management phases: need for reconceptualization. *Disaster Prevention and Management*, 29(3), 327-344.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano** (2021). *Autoproducción de vivienda adecuada en México*. GIZ.
- da Silva, J. y Batchelor, V.** (2010). Indonesia: understanding agency policy in a national context. En M. Lyon, T. Schinderman y C. Boano (Eds.), *Building back better: delivering people-centred housing reconstruction at scale* (pp. 135-162). Practical Action Publishing.
- Steinberg, F.** (2007). Housing reconstruction and rehabilitation in Aceh and Nias, Indonesia—Rebuilding lives. *Habitat International*, 31(1), 150-166. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2006.11.002>.
- Tierney, K. y Oliver-Smith, A.** (2012). Social dimensions of disaster recovery. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 30(2), 123-146. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/028072701203000210>.
- Tierney, K.** (2019). *Disasters: a sociological approach*. Polity Press.
- de Ville de Goyet, C.** (2012). From damage and needs assessments to relief. En B. Wisner, J. C. Gaillard e I. Kelman (Eds.), *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction* (pp. 518-529). Routledge.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I.** (2012). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.

**CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:**

González, M., Campos, K., Yáñez, F., Elgueta, F., y Acosta, L. (2025). El difuso límite entre respuesta y recuperación postdesastre: discusión y propuestas a partir del incendio de Quilpué (2024). *Temas de la Agenda Pública*, 20 (187), 1-23. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Centro UC

## Políticas Públicas

**www.politicaspublicas.uc.cl**  
**politicaspUBLICAS@uc.cl**

**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 6637.

**SEDE EDIFICIO PATIO ALAMEDA**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 12, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 5658.