

# Sistematización de la experiencia de intervención social de Caritas Chile y Fundación Superación de la Pobreza en el desastre de la Región de Atacama - Marzo 2015



PRESENTACIÓN.....	2
PRÓLOGO CARITAS CHILE.....	4
PRÓLOGO FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1: RECONSTRUCCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS.....	18
EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	19
EXPERIENCIA DE CARITAS CHILE.....	35
COMENTARIOS FINALES SOBRE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA.....	49
CAPÍTULO 2: CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS.....	54
CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS IDENTIFICADOS PARA LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	55
CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS IDENTIFICADOS PARA CARITAS CHILE.....	60
COMENTARIOS FINALES A LA IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS.....	63
MISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA REGIÓN DE ATACAMA.....	66
CAPÍTULO 3: OPERACIONALIZACIÓN CONCEPTUAL.....	73
CONCEPTOS Y PRÁCTICAS PARA LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	74
CONCEPTOS Y PRÁCTICAS PARA CARITAS CHILE.....	79
COMENTARIOS FINALES A LA OPERACIONALIZACIÓN CONCEPTUAL.....	85
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES SOBRE LA SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA.....	91
CONCLUSIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA.....	91
CONCLUSIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE CARITAS CHILE.....	95
CONCLUSIONES SOBRE AMBAS EXPERIENCIAS.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	100

Una de las características que definen las situaciones de vulnerabilidad social es la ocurrencia de situaciones críticas que amenazan, de manera imprevista, a las comunidades, transformando sus formas de vida, históricas y sociales.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil bien saben de aquello, y de la importancia que adquiere el acompañar, generar o facilitar las estrategias comunitarias que posibiliten hacer frente a las crisis. En Chile, producto de la vulnerabilidad social, estas crisis suelen, además, ser crónicas y superpuestas entre los distintos ámbitos del bienestar humano y social.

¿Qué nos haría pensar entonces que un desastre de origen natural provoca situaciones distintas a otras crisis sociales?  
¿Qué cualidades de las organizaciones y sus acciones se vuelven específicas cuando ocurre un desastre?

La sistematización de experiencias que acá se presenta permite acercarse a estas respuestas, aportando así a todas aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil que, con o sin planes de acción específicos de gestión de riesgo de desastres, se encuentran durante su trabajo con un evento catastrófico de origen natural, desencadenando muchas veces desastres sociales con dinámicas temporales que van mucho más allá de la emergencia.

Así, a partir de un maravilloso esfuerzo de transparencia y disponibilidad al aprendizaje, la Fundación Superación de la Pobreza y la Pastoral Social Caritas Chile pusieron a disposición su propia experiencia para que un equipo externo de investigación, ligado a la academia, sistematizara los principales ejes que orientaron de manera explícita e implícita, su actuar. Ello en relación a uno de los más impactantes desastres ocurridos en el último tiempo en Chile, como es el conjunto de aluviones del 25 de marzo del 2015 en la región de Atacama. Gracias a la voz de los equipos ejecutores, de las comunidades y de los encargados de los respectivos programas a nivel nacional, es posible analizar aquí lo que sucede con la implementación de sus programas hasta un año después de ocurrida la emergencia.

No es función de este trabajo hacer comparaciones entre ambas instituciones, sino poner de manifiesto el curso de las acciones, los criterios utilizados y los conceptos que sustentaron las decisiones, en momentos que un desastre de tan importante magnitud irrumpe los respectivos trabajos y afecta los propios equipos.

De suma importancia nos parece la oportunidad que entrega esta sistematización, oportunidad que escasas veces se logra: la de discutir en conjunto, con distintos lenguajes, entre instituciones con distintos enfoques y misiones. Ello es logrado gracias a la valiosa experiencia de quienes, sistematizando, fueron capaces de generar instancias de escucha y diálogo auténtico, suspendiendo categorías académicas sobre la gestión del riesgo, para esclarecer los sentidos que, a nivel programático, social y humano, tomaban forma en torno a la experiencia de desastre. Gracias a esta mirada atenta podemos ahora comprender cómo se dan los procesos de adecuación de un programa de trabajo social cuando ocurre un desastre, más allá de contrastar su cumplimiento o no con normativas respecto lo que se supone debieran haber hecho. Este es el conocimiento que Chile necesita, cuando no sabemos aún cuáles son las mejores formas de llevar adelante procesos de intervención que relacionen la emergencia y la reconstrucción con procesos de desarrollo y transformación social en pos de la calidad de vida de todas y todos.

La capacidad de adecuación, de flexibilización, de reflexión, de articulación, terminan siendo esenciales para las Organizaciones de la Sociedad Civil en este contexto; pues cuando el foco está puesto en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias luego de la emergencia, pocas planificaciones resultan oportunas y pertinentes si no se toman decisiones paso a paso.

A este fin quiere aportar este estudio, a relevar finalmente que la reflexión sobre las acciones a realizar, sobre los criterios de decisión, sobre los sentidos que los sustentan, constituye un imperativo para las organizaciones que se encuentran con una emergencia. Y que esta reflexión no puede ser sólo al interior de una organización, sino que requiere de un aprendizaje colectivo, tal como lo señala la GNDR (Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres) que fortalece las organizaciones a la vez que aumenta sus posibilidades de incidir en los cambios sociales que acompaña. En estas páginas se encontrarán buenos puntos para esta reflexión.

De la experiencia se podrá notar que están invitados a este diálogo distintos actores locales, no sólo las instituciones que participaron del estudio, pues los procesos de vulnerabilidad social vividos efectivamente dan cuenta de una amplificación de vulnerabilidades pre existentes. Amplificación que, no obstante, pareciera exigir orientaciones cualitativamente específicas para quienes trabajan en ella.

Finalmente, son los desafíos pendientes los que abren las proyecciones de este aprendizaje: cuando la participación y la relación con la identidad de las comunidades cobran tanta importancia en las modalidades de intervención, entonces la función de las organizaciones de la Sociedad Civil resulta fundamental para la política pública. Su visibilización, escucha y reconocimiento es una tarea pendiente en Chile que será trabajada en la medida que las mismas organizaciones fortalezcan su trabajo articulado y en red. Diálogos que aquí aprendimos a compartir y del que notamos y vivimos su inmensa riqueza.

**Sonia Pérez Tello**

Investigadora responsable

Centro de Investigación Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CIVDES)

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile

Sabemos que nuestro país está especialmente expuesto a variadas y frecuentes vulnerabilidades socioambientales que amenazan y afectan a las comunidades más pobres y excluidas.

A partir de esta realidad, hemos comprendido que la gestión del riesgo debe incorporarse como parte necesaria de la agenda de desarrollo sostenible del país. Y por eso hemos estado participando activamente, junto a otros actores nacionales e internacionales, tanto de nuestra red de Caritas Internacional, como con otros organismos públicos y privados en los esfuerzos por contribuir a responder a este desafío.

Nuestro compromiso con la gestión del riesgo y con las comunidades de Atacama particularmente, surge de la misión institucional de Caritas. Las emergencias y desastres en parte son producto de una manera de habitar nuestro planeta y de relacionarnos como personas y pueblos; de nuestros modos de producir, distribuir y consumir bienes y servicios. Y afectan principalmente a las comunidades más vulnerables, excluidas y abandonadas.

En una sociedad de crecimiento extremadamente desigual, con un sistema económico de altos impactos en la sostenibilidad social y ambiental, los efectos de los desastres también se distribuyen de manera inequitativa y generan mayores consecuencias negativas en las comunidades más pobres.

Por eso asumimos el abordaje de emergencias y desastres es para Caritas Chile una tarea que asumimos como parte de nuestro compromiso por un desarrollo humano integral, justo, social y ambientalmente sostenible. En cada acción que realizamos intentamos tener presente este horizonte. Y por muy modesta que sea esta acción, desde nuestro Programa de Medio Ambiente, Gestión del Riesgo y Emergencias (MAGRE), siempre en redes de colaboración buscamos realizar un acompañamiento integral a las comunidades afectadas por vulnerabilidades sociales y naturales.

Buscamos realizar un trabajo centrado en las personas y sus comunidades, que reconoce y valora sus potencialidades, sus vínculos comunitarios, sus saberes y cultura propia, su protagonismo y participación, desde una perspectiva de reconocimiento y fortalecimiento de su ejercicio ciudadano, dignidad y derecho.

En este contexto valoramos enormemente la posibilidad de contar con voluntades y políticas públicas que apoyen el aporte de los organismos de la sociedad civil, no solo como ejecutoras o colaboradoras de programas del Estado sino en todo su valor, que impulsen la cooperación público privada, la sistematización de experiencias y la reflexión crítica de nuestras prácticas.

Del mismo modo, valoramos de manera especial el trabajo que presentamos. La sistematización como herramienta para el desarrollo comunitario, es clave en las posibilidades de superación de adversidades socioambientales que enfrentan tantos grupos empobrecidos en nuestro país.

Sabemos que la sistematización permite el desarrollo de conocimiento desde la propia praxis, y su apropiación, para

retroalimentarla, en la perspectiva de las necesidades, interés, objetivos y sueños de las propias comunidades.

La sistematización permite el desarrollo del protagonismo y la actoría social y política, la participación sustantiva de las comunidades. Con ello, que personas y grupos, aún los más vulnerables, desarrollan o actualizan su condición de sujetos históricos, que identifican escenarios, actores, problemas, definen y se comprometen en estrategias de construcción de futuro desde sus territorios, sus espacios culturales y sociales y van transformando, humanizando sus realidades y la nuestra. Y desde ahí, permite también el aprendizaje y desarrollo de nuestros equipos.

Por eso agradecemos esta oportunidad de sistematizar la experiencia en Atacama a los organismos y personas que la posibilitaron, Fundación de la Superación de la Pobreza, por el privilegio de compartir el trabajo y al CIVDES de la Universidad de Chile por su valioso aporte.

**Lorenzo Figueroa León**  
Director  
CARITAS Chile

Las catástrofes estrictamente naturales no existen. Cuando eventos de la naturaleza como un terremoto o tsunami interactúan con malas decisiones humanas, es que éstas surgen. Localizar conjuntos habitacionales en zonas de riesgo o contar con deficientes regulaciones en materia medioambiental, son algunos ejemplos de prácticas humanas que aumentan nuestra exposición a los efectos negativos de ciertos eventos que, en sí mismos, no tendrían por qué ser catastróficos. Por ello, siguiendo el trabajo desarrollo por CIVDES en Chile, preferimos hablar de siniestros socio naturales.

Como reza un viejo refrán: “las crisis pueden transformarse en grandes oportunidades” y los siniestros socio naturales también. Lo ocurrido el 25 de marzo del año 2015 en la región de Atacama, puede convertirse en una gran fuente de aprendizajes para toda la sociedad regional y nacional, tanto por los errores cometidos como por los aciertos y logros. Esperamos que todos los lectores se queden con esa impresión luego de revisar las páginas que siguen.

En nuestra humilde opinión, la región necesita sostener un debate muy profundo sobre lo que pasó el fatídico 25M, sus causas y consecuencias (muchas de ellas en pleno desarrollo). De otra manera será muy difícil incorporar el enfoque de gestión de riesgos en nuestros instrumentos de planificación y en las políticas públicas regionales, sean éstas económicas o sociales. No sólo para anticipar y enfrentar los megadesastres, sino que también para actuar sobre aquellos siniestros de alcance local y micro, que tanto afectan cíclicamente a las personas y comunidades en situación de pobreza. La gestión de riesgos implica una red institucional sólida, descentralizada y articulada, con una comunidad activa, participativa y proactiva, con capacidad de autogestión a nivel local, centrada en la acción y no sólo en la obtención pasiva de bonos y ayudas. Visto así, aún estamos muy lejos de cumplir con los estándares que nos impone este enfoque.

Por eso, la sistematización de experiencias de trabajo en contextos de desastres es tan importante. No se trata sólo de relevar el papel cumplido por Caritas Chile o la Fundación Superación de la Pobreza, sino que principalmente busca develar cuánto hemos avanzado en la resolución de los nudos que tenemos como sociedad regional, para prever y enfrentar los efectos de los siniestros que afectan de manera cada vez más frecuente a nuestro territorio.

**JONNATAN HERMOSILLA RIQUELME**  
Director Regional Atacama  
Fundación Nacional Superación Pobreza

Los desastres socionaturales asociados a fenómenos hidrometeorológicos, tales como inundaciones, aludes y sequías han aumentado dramáticamente su frecuencia y potencial de destrucción en las últimas 3 décadas (Maturana, 2015). Particularmente nuestro país está expuesto a múltiples amenazas de origen natural y, así como en la gran mayoría de los países, la exposición a los riesgos aumenta con mayor rapidez de lo que se disminuye la vulnerabilidad, en especial a nivel local y comunitario, donde la generación de nuevos riesgos incrementa de manera constante los impactos de los desastres en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y ambiental a corto, mediano y largo plazo (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

Esto quedó patente en el reciente desastre socionatural en el norte de Chile, donde numerosos poblados fueron inundados por lodo que bajó por ríos y quebradas desde la cordillera al mar. Tanto en este caso como en el de otros desastres ocurridos en los últimos años, las Organizaciones de la Sociedad Civil han tenido amplio protagonismo en el apoyo a las comunidades durante y luego del desastre, por lo que se ahondará en este tema a lo largo de todo este documento.

Primero que todo, para fijar un marco común de entendimiento acerca de la temática de los desastres, es preciso plantear que por éstos se entiende «la destrucción, parcial o total, transitoria o permanente, actual o futura, de un ecosistema y, por tanto, de vidas humanas, del medio y de las condiciones de subsistencia» (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2005, p. 9). Los desastres tienen lugar cuando una amenaza (una fuerza o energía potencialmente destructiva) se desata en un medio vulnerable, es decir, que se caracteriza por su debilidad para protegerse de ésta o por incapacidad para reponerse de sus efectos; dentro de lo cual el riesgo se entiende como la vulnerabilidad relativa a una amenaza preexistente (CEPAL, 2005; Vargas, 2002). El riesgo, entendido entonces como la condición latente de daños y perjuicios en diferentes ámbitos de la sociedad, es gestionado ya que es producto de procesos, decisiones y acciones derivadas de los modelos de crecimiento económico, estilos de desarrollo o de transformación de la sociedad (Lavell, 2007).

Una de las premisas centrales acerca de la gestión del riesgo es que ésta es un componente intrínseco al desarrollo ya que los desastres -por una parte- no son naturales sino que socionaturales, y - por otra parte- no son un tropiezo en una trayectoria de desarrollo sino que están íntimamente relacionados con la práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del mismo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales (Blaikie, Cannon, Davis, & Wisner, 1996; Lavell, 2007; Maskrey, 1993). En América Latina, y particularmente en Chile, los riesgos se ven agravados exponencialmente debido al modelo neoliberal implementado, la minimización del Estado chileno y su presencia como un actor subsidiario, incrementando los impactos de los desastres en las esferas macro y micro económica, ambiental, social y cultural (Ugarte, 2013).

Frecuentemente la magnitud de los desastres ocurridos en el país ha desbordado la capacidad de respuesta institucional y han sido justamente las organizaciones de la Sociedad Civil quienes han adquirido protagonismo a la hora de trabajar en contexto de desastre en el plano local, tratando de forma directa con las comunidades (Lillo, 2016). En efecto, en los últimos desastres de nuestro país se ha constatado la relevancia del sector no gubernamental en los procesos de atención a la emergencia y reconstrucción de las comunidades afectadas. El terremoto de la zona centro sur del año 2010, Iquique 2014 y el incendio de Valparaíso del mismo año, así como los aluviones en la zona norte y el terremoto de la región de Coquimbo

en 2015, han concertado gran atención de parte de los más diversos grupos de la Sociedad Civil: organizaciones de ayuda humanitaria, sindicatos, centros comunitarios, universidades, federaciones de estudiantes, ONGs con diversidad de enfoques (infancia, género, medioambiente, inclusión social, etc.) entre muchas otras formas asociativas.

En adelante se hablará de Organizaciones de la Sociedad Civil [OSC] para hacer referencia al campo fuera de la familia, el Estado y el mercado, creado por acciones ciudadanas individuales y colectivas, organizaciones e instituciones con la finalidad de avanzar en intereses compartidos (CIVICUS, 2013, p. 10). Estas organizaciones, así como las propias comunidades en contexto de desastre, juegan un papel crítico en el impacto a nivel local de las estrategias de desarrollo (Lavell, 2009), ya que se benefician de fuertes relaciones con la comunidad, realizan acciones locales en asociación con diferentes grupos e instituciones, fortalecen las capacidades en el ámbito local y movilizan y defienden las necesidades y prioridades de las personas marginadas (GNDR, 2015b).

Una de las principales dificultades que deben sobrellevar las OSC en contexto de desastre en sociedades como la nuestra, es que articulación de las diferentes iniciativas entre sí y con el Estado es en la práctica dificultosa; así como también lo es lograr un apoyo efectivo en sintonía con las necesidades y procesos de las comunidades (Lillo, 2016).

Por una parte, la condición general de riesgos de nuestro país incluye amenazas de alta probabilidad como sismos, sequías, tsunamis, erupciones volcánicas, aluviones e incendios forestales, pero la condición de vulnerabilidad está fuertemente marcada por deficiencias institucionales que limitan la planificación nacional en materia preventiva pues la normativa actual no otorga ni las facultades ni los recursos necesarios a la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior para dar cumplimiento a los estándares en Reducción del Riesgo de Desastres que un país de nuestras características requiere (ONEMI, 2013; Santillán, 2015). Además, la inexistencia de mecanismos suficientes para la articulación de las iniciativas centrales con las dinámicas locales excluye de manera material la participación de lo local en las decisiones estratégicas, y la falta de sistemas de información sobre el impacto de los desastres retrasa la implementación de estrategias de respuesta desde todos los sectores, tanto desde los propios organismos públicos como desde las Organizaciones de la Sociedad Civil (Santillán, 2015). Por otra parte, experiencias asociativas de carácter comunitario plantean la dificultad para sostener un trabajo participativo a en este nivel, toda vez que el Estado se relaciona con la población damnificada de manera atomizada a través de la entrega de subsidios en las familias, favorece la desarticulación de los territorios promoviendo la relocalización de los hogares siniestrados y es indiferente a la construcción de soluciones colectivas y a la organización territorial (Vivaceta et al., 2015).

Tantos estos elementos como los presentados anteriormente son claves para comprender las experiencias sistematizadas. A continuación, nos detendremos en su contextualización general.

## Contexto de las experiencias de intervención social sistematizadas



El 25 de marzo de 2015 se produjo en el norte de Chile un evento hidrometeorológico de tal magnitud que en pocas horas desencadenó un desastre socionatural de gran extensión territorial y alto impacto regional y local que no encontró antecedentes similares en las áreas afectadas (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública [ONEMI], 2015). Según las cifras oficiales (ONEMI, 2015), se produjeron en total 19 aluviones, 31 muertes, 16 desapariciones, daños mayores y/o destrucción total de más de 8.000 viviendas y un saldo de 35.086 damnificados. En las zonas afectadas, se produjo un riesgo sanitario importante y se sembró la duda en la población sobre el posible derrame de relaves mineros, cuyos elementos tóxicos se habrían mezclado con el barro, contaminando calles, casas y los recursos hídricos. Durante el período de emergencia se declaró Alerta Sanitaria y Estado de Excepción Constitucional, los funcionarios de

las diversas instituciones públicas fueron destinados a prestar ayuda en la emergencia y se sumaron también organizaciones de ayuda humanitaria y un importante número de voluntarios. Finalmente, el daño territorial producido afectó también al entorno comercial y el suelo potencialmente adecuado para la localización de viviendas de emergencia (PNUD, Informe, 15 de abril 2015).

Del mismo modo que la población general, las Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en la región se vieron enfrentadas a la reconfiguración de su quehacer en función del nuevo escenario impuesto por la catástrofe. En específico, Caritas Chile y la Fundación Superación de la Pobreza [FSP] desarrollaron acciones orientadas a abordar las vulnerabilidades emergentes y necesidades más inmediatas de la población, siendo partícipes durante los primeros meses de una experiencia de colaboración en respuesta y recuperación. Desde Caritas Chile se organizó el trabajo de respuesta a través de un Plan Global de Acción Humanitaria en Respuesta y Recuperación Post Desastre Hidrometeorológico [Plan Global]. El diseño e implementación de este Plan Global fue posible gracias a la obtención de financiamiento internacional y desde diversas fuentes institucionales públicas y privadas y a la articulación de actores vinculados a la Iglesia Católica en la región de Atacama. Por otro lado, la FSP organizó su trabajo de respuesta y recuperación entorno a las actividades de los programas Servicio País [SP] y Propuestas País.

Los modelos y acciones que cada organización adopta para hacer frente a dichas situaciones, son tensionados en pos de la pertinencia y relevancia que tienen durante la emergencia.

Más allá de sus acciones en la emergencia, lo que estas organizaciones abordan es un problema social de cualidades muy complejas, específicas y poco estudiadas, como lo es la superposición de vulnerabilidades sociales y naturales en comunidades que enfrentan un desastre. Problema que se distingue cualitativamente de los procesos de marginalidad, exclusión, pobreza y vulnerabilidad existente en otros contextos, por su impacto material, subjetivo y político, así como por





la particular fragilización territorial que se genera.

Es importante connotar que fenómenos como estos, que conjugan vulnerabilidad y riesgo a nivel social y natural, se encuentran cada vez más presentes en nuestras comunidades, al ser Chile un país dramáticamente expuesto a amenazas de distinta índole y débilmente preparado en sus conocimientos sobre cómo abordarlas. En este sentido, la incorporación de actores de la Sociedad Civil que cuentan con presencia constante en territorios afectados por el desastre es un camino de gran relevancia para generar conocimiento respecto a la intervención en situación de desastres siconaturales y la gestión integral del riesgo.

Como país, el Estado y todos los actores humanitarios y de desarrollo se han visto enfrentados a la tarea de asumir los desafíos asumidos en el ámbito del análisis y disminución del riesgo y, a la vez, potenciar las capacidades para actuar ante eventos adversos, animar procesos de recuperación e insertar esta perspectiva en sus iniciativas de promoción y desarrollo social, respondiendo con ello a una demanda central del país. Se ha comprendido, progresivamente, que la gestión del riesgo debe incorporarse como parte necesaria de la agenda de desarrollo sostenible en Chile y transversalizarse en los distintos ámbitos del desarrollo. Producto de lo anterior y siguiendo las tendencias globales con respecto a la temática, la gestión integral del riesgo de desastres se ha ido instalando progresivamente a nivel nacional como parte de la agenda pública. Y esta sistematización pretende ser un aporte a ello.

Es de esperar que la presente sistematización aliente la generación de protocolos y metodologías de intervención específicas que puedan ser incorporadas a planes y programas de las organizaciones, generando

capacidades en equipos, posibilitando de esta forma intervenciones situadas, ampliando así las posibilidades de gestión integral de riesgo.

El propósito fundamental de este trabajo ha sido sistematizar la experiencia que ambas instituciones desarrollaron, para nutrir con conocimiento práctico el desarrollo de las políticas públicas en gestión del riesgo así como su transversalización en el quehacer de las Organizaciones de la Sociedad Civil. A continuación, se presentan en detalle los objetivos que guiaron este proceso de sistematización de experiencias:

**Objetivo General:**

Sistematizar la experiencia de intervención en reducción de la vulnerabilidad desarrollada por Caritas Chile y Fundación Superación de la Pobreza en la III Región de Atacama luego de evento hidrometeorológico iniciado el 25 de marzo de 2015, para nutrir tanto el desarrollo de las políticas públicas asociadas a dicha temática como las estrategias para transversalizar la gestión del riesgo dentro del quehacer de promoción y desarrollo implementado por organismos de la Sociedad Civil.

**Objetivos específicos:**

1. Reconstruir la experiencia de intervención de cada organización a partir de los equipos ejecutores y la comunidad participante, identificando hitos significativos, estrategias de trabajo y criterios de adecuación implementados.
2. Analizar las acciones desarrolladas por las organizaciones en función de sus modelos y/o programas de intervención en pobreza y vulnerabilidad y los criterios de adecuación desarrollados.
3. Describir la operacionalización de los conceptos que inspiran los modelos y/o programas de intervención luego del desastre socionatural, en diferentes dimensiones: educación, salud, seguridad alimentaria, hábitat, trabajo, cultura y bienestar psicosocial.
4. Analizar los significados y concepciones en torno al trabajo de intervención en vulnerabilidad post-desastre presentes en los equipos ejecutores de las organizaciones participantes.
5. Socializar la experiencia de intervención de las organizaciones participantes entre los actores sociales presentes a nivel local, e implicados en los procesos de respuesta y recuperación de desastres, generando espacios de diálogo entre comunidades locales, Organizaciones de la Sociedad Civil, comunidad científica y organismos estatales.

El análisis de estas experiencias de intervención se aborda desde el enfoque de sistematización de experiencias, posee un carácter analítico-descriptivo y se sustenta en el trabajo cualitativo de investigación social. Se desarrolla con los equipos ejecutores de Caritas Chile y FSP, las comunidades involucradas en sus intervenciones (sistematizadores internos) y con la facilitación de un equipo externo a la experiencia, compuesto por profesionales del Centro de Investigación Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CIVDES) de la Universidad de Chile.

La sistematización de experiencias, según Jara (2003, p.6) es «aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido». A través de su reconstrucción analítica, este enfoque permite analizar la experiencia para distinguir los elementos que la constituyen, las lógicas que la sustentan, las relaciones que se han establecido entre los participantes, los hitos que han marcado su desarrollo y las posibles fases en las cuales los elementos anteriores se han desarrollado. Este proceso de análisis se traduce en un discurso co-construido por sus participantes con el objetivo de producir conocimientos a partir de la práctica concreta de intervención en una realidad social determinada (Morgan, 1996; Barnechea, González & Morgan, 1998).

El carácter cualitativo reside en la comprensión de los fenómenos sociales como fruto de un proceso histórico de construcción visto a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, desde sus aspectos particulares y con una óptica interna (Calero, 2000). El enfoque de sistematización de experiencias nos permite, a su vez, comprender y tratar con lo cualitativo de la realidad en cada situación particular desde la perspectiva de los sujetos que investigan su propia experiencia (Palma, 2009; Jara, 2003).

Siguiendo esta lógica, se llevó a cabo un proceso de investigación participativo y flexible centrado en la recuperación, análisis e interpretación de experiencias por parte de los mismos involucrados (Francke & Morgan, 1995; Palma, 2009; Jara, 2003), para lo cual se consideró a los individuos como agentes sociales reflexivos y autónomos, con capacidad de evaluar las consecuencias de sus acciones y experiencias para la generación de conocimiento relativo a sus propias vidas.

Para la producción de la información comprendida en este estudio se hizo uso de diversas herramientas de producción cualitativa, dentro de las cuales las de mayor protagonismo son los Talleres participativos, descriptivos y analíticos. Es importante recalcar que lo «participativo» es entendido como un proceso de investigación en que la colaboración entre iguales y la horizontalidad entre expertos técnico-metodológicos (sistematizadores externos) y expertos vivenciales (aquellos que vivieron las experiencias de intervención social) se asume como un valor fundamental (Quiñonero, 2012). Para facilitar la comprensión de los elementos metodológicos implicados, a continuación, se detallan las herramientas empleadas:

**Tabla 1: Herramientas de producción de información empleadas**

Herramienta		Descripción
Revisión de datos secundarios		Recopilación de documentos que dan cuenta de las intervenciones realizadas luego del 25M y de aquellos que son marco de referencia institucional. Se integran fichas de resumen de las actividades realizadas por los equipos ejecutores durante el periodo.
Entrevistas grupales iniciales		Obtención de una primera narración del proceso vivido por los equipos ejecutores de cada una de las organizaciones y profundización en los roles y funciones de cada miembro.
Talleres participativos de Reconstrucción de la Experiencia.	Sesión 1: Línea de tiempo	Construcción de una línea de tiempo que describe el trabajo desarrollado desde la respuesta a la emergencia hasta el día presente, subdividida por territorios de intervención.
	Sesión 2: Criterios Normativos	Se proveyeron marcos interpretativos subjetivos sobre la experiencia mediante la exploración de las acciones ideales (positivas y negativas) y una lectura sobre las acciones reales emprendidas por los intervinientes.
Talleres de Análisis Participativo de la Experiencia	Sesión 1: Acciones y Criterios	Sobre la base de la línea de tiempo construida previamente, se identifican actores relevantes en el trabajo desarrollado y se reconstruyen y analizan grupalmente las acciones desarrolladas con énfasis en los criterios tácticos y estratégicos implementados, mediante la visualización por tarjetas.
	Sesión 2: Operacionalización Conceptual	Se identifican y describen los conceptos más significativos para el trabajo desarrollado durante y luego del desastre y su relación con las prácticas desplegadas.
	Sesión 3: Devolución intermedia interna	Discusión de los conocimientos generados en la primera etapa del proyecto de acuerdo al modelo y /o programa de intervención de cada organización y retroalimentación del proceso de sistematización.
	Sesión 4: Devolución intermedia integrada y Prospección	Discusión de las prácticas desarrolladas en tanto Organizaciones de la Sociedad Civil y visualización prospectiva de las mismas en torno a elaboración de una misión de las OSC en Atacama en el futuro y las brechas existentes para materializarla.
Entrevistas individuales		Realizadas a las direcciones nacionales de ambas instituciones, su propósito fue profundizar en elementos relevados como significativos por el equipo sistematizador.

## Estrategia de análisis

El proceso de análisis cauteló la especificidad del proceso social que la genera, por lo que fue crucial el rol de CIVDES en la guía del proceso, como entidad experta en materia de desastres y con experiencia en la generación de conocimientos aplicados sobre los procesos subjetivos, sociopolíticos y comunitarios que se activan en las situaciones de desastre siconatural. En cuanto a la técnica del análisis, se utiliza la estrategia de análisis de contenido, entendiendo este tipo de análisis como una interpretación de textos –en diversos formatos y registros- cuyo denominador común es su capacidad para albergar un contenido que nos permite profundizar en el conocimiento de un fenómeno social (Porta y Silva, 2003).

## Actores participantes

Los actores participantes en esta sistematización se componen de diversos grupos de personas pertenecientes a los equipos de cada institución (FSP y Caritas Chile). A continuación, se describe el nombre que recibió cada actor participante y quiénes los componen.

**Tabla 2: Actores participantes de la sistematización de experiencia de la FSP**

Nombre de actor participante	Componentes
Equipo Regional FSP	Miembros de la Fundación Superación de la Pobreza a cargo de la dirección y supervisión de los programas Servicio País y Propuestas País para la región de Atacama.
Profesionales SP	Jóvenes profesionales pertenecientes al programa Servicio País de la FSP y que desarrollan actividades de intervención social enfocadas en la instalación de capacidades en comunidades locales de distintas comunas de la región de Atacama.
Voluntarios SP y Prácticas	Jóvenes y estudiantes que desarrollan actividades de apoyo a las actividades de los profesionales SP y del programa Propuestas País, ya sea en el marco de sus prácticas profesionales o voluntariados.
Comunidades locales	Representantes de organizaciones sociales y territoriales que trabajaron en conjunto con los profesionales SP para el desarrollo de las intervenciones del programa. Estas organizaciones pertenecen a comunidades ubicadas en las comunas de Copiapó, Tierra Amarilla, Chañaral, Diego de Almagro y Alto del Carmen en la región de Atacama.

**Tabla 3: Actores participantes de la sistematización de experiencia de Caritas Chile**

Nombre de actor	Integrantes
Equipo diocesano	Formado por miembros del Departamento de Acción Social del Obispado de Copiapó, de la Pastoral Social Caritas Copiapó y de otras organizaciones eclesiales a cargo del diseño y coordinación de las líneas de acción del Plan Global.
Caritas Nacional	Miembros del nivel central de la Pastoral Social Caritas Chile y de su Programa Nacional de Medio Ambiente, Gestión del Riesgo y Emergencias (MAGRE), los cuales apoyaron al equipo diocesano en la formulación, implementación y administración del Plan Global.
Voluntarias parroquiales	Voluntarias de organizaciones parroquiales (pastorales sociales, grupos de ayuda fraterna, etc.) que participaron de las actividades contempladas en el Plan Global. Los grupos de voluntarias se organizaron en torno a las capillas presentes en las localidades afectadas por el aluvión.
Comunidades locales	Familias y comunidades damnificadas que se vincularon con las capillas presentes en las localidades afectadas por el aluvión ubicadas en las comunas de Chañaral, Diego de Almagro, Tierra Amarilla y Copiapó en la región de Atacama.

Figura 1: Mapa de territorios involucrados en las intervenciones.



# CAPÍTULO 1: RECONSTRUCCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

En este capítulo se busca dar cuenta del ejercicio de reconstrucción de la experiencia de intervención social emprendido por miembros de la FSP y Caritas Chile. En cada sección se identificarán las principales fases del proceso de intervención para la experiencia desarrollada por ambas instituciones, teniendo en cuenta aquellos hitos que permiten establecer los límites para cada fase. Del mismo modo, se describirá brevemente el desarrollo de las principales fases del proceso de intervención. Del trabajo de reconstrucción de la experiencia también fue posible extraer una serie de criterios de adecuación al contexto del desastre, entendidos como reglas aplicadas para tomar decisiones durante el trabajo de intervención. Estos criterios fueron traducidos en estrategias para organizar y orientar el trabajo de intervención. Luego de la descripción de cada fase se expondrán estos criterios y estrategias identificados.

Cabe mencionar que las siguientes descripciones no son exhaustivas de todo el proceso de intervención, sino que más bien son un resumen de aquellos elementos relevados como más significativos por los equipos que participaron de la sistematización.



## EXPERIENCIA FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

En este apartado se expone el resultado del trabajo de reconstrucción de la experiencia de intervención en contexto de desastre realizado en conjunto por el Equipo Regional de Atacama de la FSP encargada de la coordinación de las actividades de la Fundación en dicha región, del área de Propuestas País de la Región de Atacama, encargada de la producción de conocimiento sobre la pobreza en la región y los profesionales pertenecientes al programa Servicio País [SP] en su versión 2015, los cuales desarrollaron su trabajo de intervención en las comunas de Huasco, Freirina, Vallenar, Caldera, Copiapó y Tierra Amarilla.

### Contextualización del modelo de intervención del programa Servicio País

Según el modelo de intervención del programa SP de la Fundación cada equipo de profesionales llega a un territorio determinado con una temática definida para realizar su trabajo de intervención durante un año. Las intervenciones de la región de Atacama se enfocan en los ámbitos de salud, educación, vivienda y habitabilidad. El principal objetivo de las intervenciones es aprovechar los conocimientos y habilidades de jóvenes profesionales para la promoción de capacidades en las comunidades locales donde se insertan. Esto es definido por la FSP como un enfoque promocional de capacidades locales. Este objetivo se cumple principalmente a través del acompañamiento de las comunidades en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo que impacten positivamente en su calidad de vida.

Cada equipo de profesionales debe cumplir con hitos específicos al ciclo de intervención y realizar un registro riguroso de la participación de la comunidad en las actividades que realizan. Las temáticas y el territorio en particular a intervenir son definidos como parte de un acuerdo entre el Equipo Regional de la FSP y Municipalidad. Estas elecciones se hacen en función de las prioridades y características de cada territorio, considerando el trabajo realizado en años anteriores por el programa SP y la proyección que dicho trabajo pueda tener durante el año. Cada profesional entonces debe vivir un proceso de apreciación territorial y de diagnóstico comunitario, gracias al cual puede comenzar a diseñar las intervenciones específicas a realizar con apoyo de su Jefe Territorial respectivo.

Al inicio de cada ciclo interventivo, los profesionales SP recién llegados a la región deben pasar por jornadas inductivas antes de instalarse en sus respectivos territorios. Para el año 2015, este modelo para el inicio de las intervenciones no pudo ser aplicado en su diseño original debido a la ocurrencia del desastre en marzo. El evento hidrometeorológico que desencadenó los



<sup>2</sup>Grupo de profesionales pertenecientes a la Fundación Superación de la Pobreza que habitan de forma estable en la región. Su principal tarea es la de guiar y monitorear el desarrollo del trabajo de intervención de los profesionales SP.

<sup>3</sup>Miembro del Equipo Regional de la FSP y que está a cargo de monitorear y apoyar el trabajo de los profesionales SP.

aluviones en distintos puntos de la región de Atacama sorprendió al Equipo Regional, y a los profesionales SP durante el proceso de inducción mientras se realizaba en la ciudad de Copiapó. A falta de información acerca de la situación que se estaba produciendo y a la ausencia de un protocolo de acción en contextos de emergencia preestablecido en FSP, el Equipo Regional decide pasar los primeros días del temporal dentro del hotel donde se alojaban los SP durante el tiempo de inducción, para así evitar el peligro que significaba salir a la calle en esas condiciones. Es en ese momento cuando el proceso de intervención comienza a adaptarse a las nuevas circunstancias.

## Reconstrucción de la experiencia de intervención

A partir del trabajo de reconstrucción de la experiencia con miembros del equipo regional y profesionales del programa Servicio País de comunas afectadas por los aluviones en la Región de Atacama fue posible identificar tres fases principales para el desarrollo de la experiencia de intervención durante el año 2015. Las fases identificadas son las siguientes:

1. **Fase de respuesta a la emergencia:** desde la ocurrencia de la catástrofe el 25 de marzo de 2015 hasta mediados del mes de mayo.
2. **Fase de vinculación con comunidades locales y reactivación organizaciones comunitarias:** desde la llegada de los profesionales de SP a sus respectivos territorios a partir de la última semana de mayo hasta el desarrollo de los hitos de inicio de cada intervención en el mes de agosto. Los tiempos de esta fase se desarrollaron de manera diferenciada en cada territorio.
3. **Fase de normalización del ciclo interventivo:** desde el mes de agosto del 2015 hasta la finalización de las intervenciones en el mes de enero 2016.



### A) FASE DE RESPUESTA A LA EMERGENCIA

Esta es la fase dedicada exclusivamente al trabajo de respuesta a la emergencia producida a finales de marzo en la Región de Atacama. Esta primera etapa se caracteriza principalmente por un doble trabajo de adecuación del trabajo del personal de la Fundación a las necesidades emergentes del territorio y al cuidado de la integridad física de sus miembros. Las características del desastre que afectó a la región prolongaron sus efectos en el tiempo, afectando la conectividad de los territorios debido a la presencia de barro y escombros en las calles y caminos. Esta situación imposibilitaba la realización de acciones de respuesta al desastre de forma inmediata. Adicionalmente, en un principio no se contó con los implementos

de seguridad y las vacunas necesarias para entrar en contacto con las zonas desastreadas. También fue importante para el Equipo Regional la decisión de no acudir de forma prematura a los territorios junto con los profesionales SP, pues podrían haber sido confundidos con representantes de servicios públicos y generar expectativas en la población local, las que luego no podrían ser cumplidas por el programa SP.

Durante los primeros días luego de la catástrofe y una vez que se consideró que era posible dejar el hotel en Copiapó, el Equipo Regional de FSP se abocó al trabajo de coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de ponerse a disposición de las necesidades de apoyo en albergues. De esto participaron todos los profesionales SP que se encontraban en ese momento en Copiapó. Posteriormente, el rol de los profesionales SP en este contexto comenzó a enfocarse en la aplicación de la Encuesta Familiar Única de emergencia (EFU) al interior de albergues y en el catastro de daños en viviendas.



Para lograr la inclusión del programa SP en estas acciones de respuesta, el rol de la Dirección Regional de FSP fue clave para la coordinación con otros actores relevantes del entorno institucional en el ámbito regional, pues sirvió como puente de información con otros organismos del Estado, tales como: el Ministerio de Desarrollo Social, la Oficina nacional de Emergencias [ONEMI], el Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Minvu] y la Intendencia Regional. Estos intercambios de información sirvieron para conocer las necesidades más urgentes en términos de apoyo profesional. Cabe destacar, que esto sucedió en un contexto de desinformación e incertidumbre respecto al tipo de respuesta que las instituciones del Estado estaban organizando en ese momento, junto con el hecho de que muchos funcionarios públicos y representantes locales también fueron directamente por el desastre. Paralelamente, se comienza a organizar una mesa de organizaciones de ayuda humanitaria en la Región de Atacama, que también sirvió como un canal de información sobre las distintas necesidades de apoyo y de materiales para emprender acciones de respuesta. Esta instancia de coordinación se llamó “Red de la Sociedad Civil por Atacama”, cuyo principal objetivo fue coordinar actividades de respuesta a la emergencia, tales como la implementación de albergues y centros de acopio y de compartir información acerca de la situación de los territorios en la región.

Durante esta fase se siguieron dos criterios básicos para guiar el trabajo de los profesionales SP y del Equipo Regional: la protección de la vida de los profesionales y la adecuación de las acciones a seguir según las necesidades emergentes de ayuda humanitaria producto de la catástrofe. Este último criterio se aborda a través de una estrategia que tiene en cuenta las

capacidades y limitaciones propias de los jóvenes profesionales SP, los cuales finalmente tomar participación desde la producción de información respecto de la situación de familias y viviendas en albergues y en terreno.

Adecuación del trabajo de los profesionales SP a necesidades emergentes del entorno institucional.

Una vez superados los primeros momentos luego de los aluviones y cuando ya fue relativamente seguro desplazarse por el territorio, el trabajo de los profesionales SP se concentró en suplir necesidades de otras instituciones. La necesidad emergente más importante en los primeros momentos de respuesta fue la de contar con información sobre la situación de damnificados y sus viviendas en las zonas desastradas. Para apoyar esta labor, los profesionales de SP, en coordinación con el Equipo Regional se dedican a la aplicación de la Encuesta Familiar Única de emergencia en los albergues instalados en escuelas y liceos de Copiapó. Paralelamente, profesionales de SP también apoyaron la implementación de centros de acopio en diversas comunas afectadas. Otra de las necesidades emergentes que se hizo evidente a medida que se comenzaba a recibir ayuda desde otras regiones del país, fue la sobrecarga de voluntarios en el territorio. Al no existir ningún organismo que coordinara y racionalizara las acciones de ayuda por parte de voluntarios, su presencia se transformó en un problema también para los profesionales que se encontraban trabajando en la comuna. Muchos de ellos llegaban a los territorios sin los implementos necesarios o con la suficiente cantidad de alimento y agua para sustentar su estadía en el territorio. La desinformación respecto de las particularidades y estado de los territorios era una situación compartida tanto por los profesionales SP como por los voluntarios que llegaban de otros lugares del país.

Posteriormente, grupos de profesionales de SP se dedicaron a realizar el catastro de viviendas desastradas en los territorios que tenían asignados antes de la ocurrencia del desastre. Para los profesionales, la realización del catastro sirvió como una especie “apreciación territorial”, en la cual pudieron entrar en contacto con la comunidad local y dimensionar el impacto de los aluviones en dichas comunidades. Adicionalmente, mientras las acciones de limpieza de calles y caminos avanzaban, se implementaban albergues y centros de acopio y comenzaba a llegar la ayuda material a la región, surgió la necesidad de capacitar a voluntarios y funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial [Seremi] de Salud de Atacama en el uso de kits de limpieza y prácticas de higiene. Para esto se realizaron talleres diseñados por profesionales del ámbito de la salud del programa Servicio país. Así, los profesionales SP y el Equipo Regional FSP complementó su rol de producción de información con el de transmisor de conocimiento técnico relevante para contextos de emergencia.

El final de esta fase puede ser identificado con la instalación de los profesionales SP en sus respectivos territorios con el objetivo de dar inicio al ciclo programático de intervenciones.



**Tabla 4: Resumen de criterios y estrategias identificados en el análisis de la fase de respuesta a la emergencia.**

Criterios adoptados	Estrategias implementadas
Protección de la vida y seguridad los profesionales SP y voluntarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aguardar en un espacio seguro hasta contar con todos los implementos de seguridad necesarios para participar de las acciones de respuesta.</li> <li>● Coordinación con otras instituciones para conocer las necesidades emergentes en el territorio.</li> </ul>
Adecuación a las necesidades emergentes según capacidades de profesionales SP	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ponerse a disposición de las instituciones que estaban trabajando en la emergencia.</li> <li>● Adopción del rol de producción de información respecto de damnificados y viviendas.</li> <li>● Decisión de no participar en actividades de respuesta a la emergencia de carácter asistencial y enfocarse en el rol de producción de información.</li> </ul>
Mantenimiento de los canales de comunicación interna y externa (transversal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Distribución de roles al interior del Equipo Regional de la FSP para mantener el intercambio de información tanto al interior de la Fundación como con otros actores.</li> </ul>

Durante la fase de respuesta a la emergencia uno de los criterios de adecuación adoptados por el Equipo Regional de la FSP de forma inmediata luego de ocurrido el desastre fue el de la protección de la vida y seguridad de los voluntarios. No se permitió la salida de los profesionales SP a participar de las acciones de respuesta durante los primeros momentos de la emergencia debido a que no se contaba con los implementos necesarios para proteger su seguridad (vacunas, implementos de trabajo, comida y agua). Así mismo, en un primer momento no existía claridad sobre qué acciones se estaban emprendiendo, debido a que muchos funcionarios públicos e instituciones de gobierno también se vieron afectados por la catástrofe. En este sentido, el Equipo Regional de la FSP adoptó una estrategia de coordinación institucional con ministerios, gobiernos locales y otras ONGs presentes en el territorio para conocer cuáles eran las necesidades emergentes y decidir en qué acciones incluir el trabajo de los profesionales SP.

Dado el contexto de incertidumbre y falta de información respecto a la situación de los territorios afectados, el Equipo Regional y los profesionales SP terminan orientado su labor hacia la producción de información relevante sobre el territorio. Esto tomó la forma de participación en catastros de viviendas en distintas comunas de la región, la aplicación de fichas EFU en albergues y el apoyo técnico a la implementación de centros de acopio. Así mismo, el Equipo Regional también formó parte de instancias de coordinación interinstitucional, tales como la Red de la Sociedad Civil por Atacama, cuyo objetivo era el intercambio de información y la orientación de las acciones de respuesta.

El rol de producción de información también fue asumido como una forma de adecuación a las necesidades emergentes en

el contexto de la emergencia, considerando las habilidades profesionales y limitaciones propias de los profesionales SP. Para esto se implementó una estrategia de ponerse a disposición de las instituciones que se encontraban trabajando en la respuesta a la emergencia, específicamente Minvu y el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, y de forma consistente con la orientación del programa SP se implementó un criterio de no continuar participando en acciones asistenciales, con el objetivo de no desvincularse de la orientación promocional del programa y de no visibilizarse frente a las comunidades como un actor carácter asistencialista.

Un criterio que podría ser considerado como transversal a todas las fases fue el de la mantención de los canales de comunicación interna y externa por parte del Equipo Regional de la FSP. Para cumplir con este criterio se utilizó la estrategia de distribuir roles al interior del equipo, con el objetivo de hacerse cargo del intercambio de información con actores específicos. Esto sirvió como soporte al trabajo en red tanto con ONGs como con servicios públicos. Si bien las estrategias que se implementaron para responder a este criterio tomaron diferentes formas a lo largo de todo el proceso, es en la primera fase que toma relevancia. En efecto, estas estrategias permitieron a los miembros del Equipo Regional atender los canales de comunicación necesarios para el trabajo de los profesionales SP en el contexto de respuesta a la emergencia. Esto incluye tanto a los familiares de estos profesionales como a los actores institucionales anteriormente mencionados.



## **B) FASE DE VINCULACIÓN CON COMUNIDADES LOCALES Y REACTIVACIÓN ORGANIZACIONES COMUNITARIAS**

Esta es la fase en la cual los profesionales SP comienzan a instalarse en sus respectivos territorios de intervención. Paralelamente, el Equipo Regional de la FSP comienza un proceso de reorientación de las intervenciones para hacer frente a las transformaciones del territorio. Durante esta fase, si bien se desarrollaron intervenciones propias del ciclo interventivo normal del programa SP, es posible identificar una orientación hacia la reactivación del tejido social de sus respectivos territorios.

Proceso de reorientación del trabajo de intervención.

La normalidad de los ciclos de intervención de los profesionales de SP se logró restablecer cerca del mes de junio en la totalidad de los territorios de la región. Sin embargo, este proceso tuvo que sufrir modificaciones en su estructura y forma de implementación para hacer frente al nuevo contexto post-desastre, especialmente durante los primeros meses. El ejercicio de reconstrucción de la experiencia se centró en lo desarrollado en las comunas de Copiapó y Tierra Amarilla, al

ser dos territorios que se vieron muy afectados por el desastre y que presentaban serias transformaciones cuando se inició el proceso de intervención de los profesionales SP.

Una de las consecuencias más fuertes del desastre en el desarrollo de los ciclos de intervención fue el cambio en el estilo de liderazgo del Equipo Regional de la FSP, que debió tomar un rol más activo en la construcción del plan de intervención de cada comuna. El modelo original de la intervención pone al profesional como principal constructor de las intervenciones en el territorio, en conjunto con actores locales del municipio, la comunidad local y la guía de los Jefes Territoriales. En esta ocasión, el diseño del proceso de intervención fue más direccionado, respondiendo a las transformaciones del territorio y de las dinámicas institucionales luego del desastre, las que pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- Cambios de la población en los territorios producto del desplazamiento de personas, especialmente niños y jóvenes.
- Pérdida de espacios públicos dedicados al encuentro y ocio de la comunidad.
- Desarticulación de organizaciones sociales.
- Emergencia de nuevas necesidades de salud y vivienda en grupos de adultos mayores que estaban siendo desatendidos por la mayoría de los servicios públicos.
- La transformación de escuelas en albergues para damnificados por los aluviones.

Paralelamente al trabajo desarrollado por el Equipo Regional, los profesionales SP debieron readecuar sus propias expectativas ya que muchas de las intervenciones programadas para ese año cambiaron de tema y de población objetivo. En este proceso de reorientación de las temáticas del trabajo de intervención, el Equipo Regional, en conjunto con los profesionales SP realizaron un diagnóstico descriptivo de la situación de los distintos territorios. Este trabajo fue nutrido por la información producida durante los primeros acercamientos con la comunidad afectada por el desastre y a través de los contactos de profesionales SP con actores clave de los municipios relacionados con sus respectivas áreas temáticas y con dirigentes sociales. También fue importante la información producida por otras organizaciones de ayuda humanitaria, que se encontraban realizando trabajos de diagnóstico en los mismos territorios que serían parte de la intervención del programa SP. La participación del Equipo Regional de la FSP en la Red de la Sociedad Civil por Atacama fue crucial para tener acceso a esta información.

En concreto, el que el proceso haya sido más direccionado que años anteriores se tradujo en una mayor coordinación entre el programa SP con los municipios para identificar aquellos grupos prioritarios para ser atendidos por la intervención del programa, con el objetivo de priorizar las acciones de intervención de los profesionales SP hacia las necesidades de esos grupos. Por consiguiente, el diagnóstico que debían realizar los profesionales SP para dar inicio a su trabajo de intervención debía enfocarse en los problemas y necesidades de aquellos grupos específicos. El desarrollo de este trabajo de diagnóstico y la posterior realización de los hitos de inicio de cada intervención, marcaron el final del periodo de emergencia para el Equipo Regional y los profesionales de SP y el inicio del trabajo de intervención en cada uno de los territorios. Este hito también marcó un cambio en el enfoque del trabajo que los profesionales SP habían desarrollado hasta ese momento, desde el trabajo de ayuda para hacer frente a las necesidades emergentes producto del desastre hacia

el enfoque promocional propio del modelo de SP.

Inicio de las intervenciones territoriales en Copiapó y Tierra Amarilla

A continuación, se describirá el proceso de inicio de las intervenciones en las comunas de Copiapó y Tierra Amarilla ocurrido aproximadamente a mediados del mes de mayo 2015. En Copiapó, por una parte, un total de cuatro profesionales desarrollaron intervenciones en las áreas de educación y salud, enfocadas en la población infantil y de adultos mayores respectivamente. En Tierra Amarilla, por otra parte, se desarrollaron intervenciones relacionadas con la rehabilitación de espacios públicos y la salud en adultos mayores, a cargo de tres profesionales. A continuación, se presenta un resumen con información respecto a cada intervención realizada:

**Tabla 5: Resumen de intervenciones realizadas en las comunas de Copiapó y Tierra Amarilla durante el ciclo interventivo 2015.**

Comuna	Nombre de la intervención	Ámbito	Objetivo general de la intervención	Profesionales SP a cargo
Copiapó	Barrio de Colores	Educación	Promover la figura de padres y apoderados como agente activo del proceso educativo del niño/a.	2 (Asistente Social y Trabajadora Social)
Copiapó	Experiencia Activa	Salud	Fortalecer el vínculo de las redes locales con las organizaciones de Adultos Mayores.	2 (Fonoaudiólogo y Nutricionista)
Tierra Amarilla	Eco Entorno	Hábitat	Promover la apropiación y valoración de los espacios comunitarios deteriorados y abandonado mediante la reutilización de desechos sólidos y ornamentación en conjunto con la comunidad y s organizaciones vecinales del sector Centro de la comuna de Tierra Amarilla	2 (Fonoaudiólogo y Nutricionista)
Tierra Amarilla	Saludarte	Salud	Promover el trabajo en red entre los clubes de adultos mayores y las instituciones presentes en el territorio.	1 (Profesor de Educación Física)

Fuente: Planes de Trabajo de Intervención (PTIs) aportados por el Equipo Regional de la FSP.

<sup>4</sup>Actividades abiertas a la comunidad en las cuales los profesionales SP daban a conocer el tipo de intervención que realizarían durante el año.

Debido a las transformaciones del territorio anteriormente mencionadas, el trabajo de intervención de los profesionales SP tuvo que seguir inicialmente una estrategia de trabajo centrada en la vinculación y construcción de confianzas con los actores locales y de reactivación de las organizaciones sociales que existían en el territorio. Esta etapa fue vista como una necesidad para la realización del trabajo de intervención posterior, debido a que las organizaciones sociales habían dejado de funcionar de forma habitual ante a la pérdida de espacios para la reunión o el desplazamiento de las personas que las componían. Parte del trabajo de esta etapa inicial también fue la de vincular las organizaciones sociales y territoriales con la estructura de oportunidades y otras organizaciones presentes en el territorio para así poder suplir las carencias de espacio de las más afectadas.

Durante el trabajo de vinculación y reactivación, los profesionales SP siguieron una estrategia de acompañamiento a las comunidades, lo que se tradujo en asistir constantemente a las reuniones de las organizaciones territoriales y comunitarias, visitar dirigentes sociales para convocarlos a ellos y a sus organizaciones a participar a las actividades de la intervención, visitas domiciliarias a familias afectadas por los aluviones y, en síntesis, darle importancia al “estar ahí” en la vida cotidiana de cada comunidad para visibilizar el trabajo incipiente de la FSP en cada territorio.

A continuación, se describirá brevemente cómo se desarrolló el proceso de vinculación y reactivación en ambas comunas, por área de intervención.

### **Intervención en el ámbito de Educación en la Comuna de Copiapó**

En esta intervención se desarrolló un diagnóstico en conjunto con la Fundación Integra para identificar el estado de las familias vinculadas a los jardines infantiles de la institución luego de la emergencia y así poder identificar aquellos que presentaban más necesidades de acompañamiento por parte de los profesionales SP. Para realizar este diagnóstico, los profesionales SP a cargo de esta intervención diseñaron una metodología consistente en realizar visitas domiciliarias y encuestas a las familias afectadas, con el objetivo de describir su situación y saber si los niños podrían volver o no a sus respectivos jardines infantiles. Este trabajo fue apoyado por el Equipo Regional de la FSP en los aspectos metodológicos y por un grupo de estudiantes en práctica en los aspectos logísticos. Los resultados de este trabajo permitieron a los profesionales conocer la realidad de las familias con las cuales trabajarían posteriormente e identificar los jardines infantiles que serían objetivo de las intervenciones.

### **Intervención en el ámbito de Salud de la Comuna de Copiapó**

En esta intervención el trabajo de los profesionales inicialmente se enfocó en la reactivación de los clubes de adultos mayores en algunos sectores de la comuna. Para esto, los profesionales se vincularon con Servicio Nacional del Adulto Mayor [Senama], organización que facilitó espacios físicos para realizar reuniones. Con el objetivo de visibilizar estos espacios y generar vínculos con los adultos mayores, los profesionales de esta intervención desarrollaron talleres sobre salud e higiene que ya habían sido preparados durante la fase de respuesta a la emergencia. Este proceso inicial nutrió de información relevante para la focalización de las intervenciones que vinieron después, ya que los talleres y reuniones de las



organizaciones de adultos mayores también les permitieron a los profesionales acceder al punto de vista de los sujetos de la intervención y conocer sus problemáticas específicas. Otro aspecto que destacan los profesionales a cargo de esta intervención es que pudieron servir como canal de información entre Senama y los clubes de adultos mayores con los que trabajaron. A través de los profesionales SP y los practicantes que apoyaban el proceso, Senama obtenía información respecto de las necesidades de los adultos mayores de la comuna y, a su vez, estos últimos se enteraban de las acciones de asistencia que Senama estaba realizando.

### **Intervención en el ámbito de Hábitat en la comuna de Tierra Amarilla**

En el caso de esta intervención, inicialmente se trabajó en conjunto con la Municipalidad de Tierra Amarilla para conocer las necesidades de cada Junta de Vecinos y focalizar las intervenciones en las que se habían visto más afectadas por el desastre. A raíz de este proceso se decide

reorientar la intervención hacia el problema de la higiene y el medio ambiente, producto del aumento de desechos en la comuna durante la fase de respuesta a la emergencia. El vincularse con las Juntas de Vecinos, a través de entrevistas con sus dirigentes y de metodologías de “visualización” del territorio, también permitió a los profesionales identificar la necesidad presente en la comunidad de rehabilitar espacios públicos que habían sido afectados por los aluviones. Para los profesionales a cargo de este trabajo, haber participado en el catastro de viviendas en Tierra Amarilla durante la fase de emergencia les otorgó la ventaja de tener mayores conocimientos y una mejor comprensión del territorio al inicio de las intervenciones.

### **Intervención en el ámbito de Salud en la comuna de Tierra Amarilla**

En el caso de esta intervención, fue necesario cambiar el sujeto de la intervención en salud desde jóvenes a adultos mayores, esto debido a la migración de jóvenes hacia otras regiones debido al desastre y a la imperiosa necesidad de atender el bienestar de las personas mayores que aún habitaban en el territorio. Las primeras acciones emprendidas por el profesional a cargo de esta intervención consistieron en la creación de una base de datos sobre clubes de adulto mayor en la comuna y la realización de visitas domiciliarias para invitar a los adultos mayores a reactivar los clubes. También se realizaron actividades que tendían a satisfacer a las necesidades emergentes de salud e higiene de esta población, que se había visto particularmente afectada por el desastre. Adicionalmente, la



vinculación con actores locales dedicados al trabajo con este segmento de la población, a través de la Municipalidad y la Unión Comunal de Clubes de Adulto Mayor fue clave para estimular la participación de los sujetos de la intervención e identificar las necesidades emergentes luego del desastre.

Criterios y estrategias de la fase de vinculación con comunidades locales y reactivación organizaciones comunitarias.

**Tabla 6: Resumen de los criterios y estrategias identificados por el análisis de la fase de vinculación con comunidades locales y reactivación de organizaciones comunitarias.**

Criterios adoptados	Estrategias implementadas
<p>Enfocar intervenciones para hacer frente a necesidades de actores locales e institucionales producto del desastre y respetar el proceso de reconstitución de la normalidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reemplazar diagnósticos participativos por diagnósticos descriptivos recurriendo a diversas fuentes de información y el trabajo de los profesionales SP.</li> <li>● Poner el trabajo de los profesionales SP a disposición de las necesidades de instituciones presentes en los territorios desastrosos.</li> </ul>
<p>Reactivación de organizaciones sociales y territoriales como forma de establecer vínculos con la comunidad y dar paso a las intervenciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Acompañamiento de dirigentes y contacto cotidiano con las personas que integran las organizaciones sociales y territoriales.</li> <li>● Acercar las necesidades de estas personas a la estructura de oportunidades presente en los territorios.</li> <li>● Utilizar conocimientos y herramientas desarrollados durante la fase de emergencia para convocar a la comunidad a participar de las intervenciones.</li> </ul>

Durante esta fase, las intervenciones de cada territorio debieron reorientarse hacia nuevos temas y sujetos, atendiendo a las transformaciones en el territorio y sus habitantes producto de la catástrofe. Como se mencionó anteriormente, durante esta fase se modificó el ciclo programático de SP, cambiando la manera en que se realizaban los diagnósticos de las comunidades que permiten orientar el trabajo de intervención. Desde una estrategia participativa y enfocada en el vínculo de los profesionales SP con los sujetos de la intervención, se optó por adoptar una estrategia más bien descriptiva, en la cual el diagnóstico se nutría de diversas fuentes. Para esto se utilizó el conocimiento generado por otras instituciones durante el periodo de emergencia a través de diagnósticos y catastros. También se privilegió un rol investigativo por parte de los profesionales SP, los cuales a través de visitas, entrevistas y observaciones también aportaron con información valiosa respecto de las necesidades emergentes en cada territorio. Adicionalmente, se implementó un criterio de respeto

por el proceso de reconstitución de la normalidad en las comunidades que habían sido afectadas por el desastre, ya que sobrecargarlas de instancias de diagnóstico y evaluación podría haber generado efectos iatrogénicos en la salud mental de los participantes.

Así mismo, desde el Equipo Regional de la FSP esta estrategia para el diagnóstico fue vista como una forma de hacer un uso eficiente del tiempo con el objetivo de cumplir con las metas del programa para el año 2015. Un proceso de diagnóstico participativo habría exigido demasiado tiempo por parte de los profesionales SP y las comunidades, lo que habría retrasado aún más el trabajo de intervención.

En cuanto a los profesionales SP, su trabajo fue guiado por la necesidad de reactivar los espacios de encuentro comunitario y las organizaciones sociales de los territorios como criterio. La estrategia implementada durante esta fase privilegió el contacto cotidiano con dirigentes y miembros de organizaciones sociales. Se le dio importancia al estar presente en reuniones y en la realización de visitas domiciliarias a familias de la comunidad. Del mismo modo, se consideró que el contacto con los actores locales en los municipios y con dirigentes sociales fue crucial para lograr un acercamiento con la comunidad y así identificar necesidades. De esta forma, a través del trabajo de reactivación de organizaciones sociales y de vinculación con la comunidad, los profesionales SP continuaron con su labor de producción de información acerca del territorio. En algunas experiencias de intervención esta labor de producción de información permitió a organismos como Senama, Fundación Integra o los municipios conocer acerca de las necesidades emergentes a través del trabajo de los profesionales. De esta forma, los profesionales SP también sirvieron como puente entre las comunidades desastreadas y la estructura de oportunidades presentes en estos territorios.

El trabajo durante la fase de respuesta de los profesionales SP también les otorgó de herramientas que fueron útiles durante esta fase no sólo para responder a las necesidades emergentes de las comunidades, sino que también como forma de vinculación con los actores sociales. Esto se aplica específicamente a los casos de los talleres de salud e higiene que algunos de los profesionales implementaron durante la primera fase para capacitar a funcionarios públicos y voluntarios, y que luego replicaron en las comunidades que estaban interviniendo.

### **C) FASE DE NORMALIZACIÓN DEL CICLO INTERVENTIVO**

Luego de esta etapa inicial de vinculación y de reactivación de organizaciones, gradualmente comienzan las actividades normales de intervención territorial, sin presentar grandes modificaciones a la manera de trabajar del programa SP en años anteriores. Aunque tardíos, los hitos de inicio de las intervenciones marcan el comienzo del desarrollo del ciclo interventivo normal. Estos hitos comenzaron a producirse aproximadamente en agosto de 2015. Los profesionales SP lograron completar el proceso de intervención en una cantidad de meses menor a la que estaba presupuestada antes del desastre, incluso consiguiendo una mayor participación de la comunidad que años anteriores. Este proceso fue intencionado por el Equipo Regional de la FSP, quienes impulsaron a los profesionales SP a seguir con el modelo de intervención y cumplir con las metas comprometidas con los gobiernos locales, a pesar de la emergencia.

Las actividades que desarrollaron los profesionales SP durante esta etapa se enfocaron principalmente en la formulación de proyectos en conjunto con las organizaciones sociales con las que habían entrado en contacto, trabajando con aquellas que demostraban mayor disposición y motivación para postular a fondos de concurso público.

Durante esta fase también fue relevado como importante por parte el Equipo Regional de la FSP la realización de mesas técnicas con representantes del nivel central de la FSP y representantes de los municipios.

Esta fase termina con la realización de los hitos de cierre de cada intervención, realizados durante diciembre del año 2015 y enero del 2016.

Criterios y estrategias de la fase normalización del ciclo interventivo

**Tabla 7: Resumen de criterios y estrategias identificados en el análisis de la fase de normalización del ciclo interventivo.**

Criterios adoptados	Estrategias implementadas
Atender a la realidad regional post-desastre	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realización de estudios sobre fenómenos relacionados con la catástrofe: migración, vulnerabilidad, pobreza.</li> <li>● Apertura de espacios de reflexión en torno a la pobreza multidimensional, las vulnerabilidades presentes en la región.</li> <li>● Abrir espacios de trabajo con voluntarios.</li> </ul>
Cumplir con el programa del ciclo interventivo y acompañar el trabajo de los profesionales SP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coordinación entre jefes territoriales y contrapartes del municipio de cada territorio.</li> <li>● Realización de mesas técnicas con el nivel central y municipios.</li> <li>● Realización de jornada de competencias interpersonales como instancia de evaluación del proceso.</li> <li>● Realización de un catastro de oportunidades en los sectores público y privado.</li> </ul>

Durante la tercera fase de la experiencia de intervención, aquella más enfocada en la normalización del ciclo de intervención propio de SP, el Equipo Regional de la FSP adoptó criterio de trabajo enfocado en el acompañamiento de los profesionales SP con el objetivo de cumplir con el programa del ciclo interventivo, a pesar de la emergencia ocurrida en la región. En este contexto, fue relevante el trabajo de coordinación de los jefes territoriales con las contrapartes de cada municipio para evaluar el desarrollo de las intervenciones. Adicionalmente, la realización de mesas técnicas entre el nivel central de la FSP, el Equipo Regional y los profesionales SP también sirvieron como instancias de coordinación y retroalimentación de las intervenciones. Estas instancias permitieron hacer seguimiento de las intervenciones y entregar a los profesionales SP herramientas técnicas en sus ámbitos de acción. Hacia el final de esta fase, se desarrolló una jornada de competencias interpersonales, la cual fue vista como una instancia de contención de los profesionales SP y de moderar la intensidad del trabajo que estaban realizando.



Paralelamente, el Equipo Regional de la FSP durante esta fase adoptó el criterio de atender a la realidad regional post-desastre a través de la apertura diversos espacios de reflexión y producción de conocimiento en torno a factores estructurales de la vulnerabilidad en la región. Adicionalmente, se generaron instancias de trabajo para la inclusión de voluntarios y practicantes en iniciativas orientadas a hacer frente a las consecuencias del desastre. Ejemplos de estos espacios fueron la realización de estudios sobre la migración post-desastre y las vulnerabilidades estructurales presentes en la Región de Atacama, impulsados por el área de Propuestas País, la realización de conversatorios con Universidades, otras ONGs y servicios públicos en torno a la pobreza multidimensional en Atacama, el trabajo de jóvenes voluntarios en

contextos de emergencia y la generación de instancias de trabajo con voluntarios para la recuperación de espacios comunitarios en una zona afectada por los aluviones.

La realización de los estudios antes mencionados respondió al criterio de atender a la realidad regional en el trabajo de la FSP a través de la producción de conocimiento sobre procesos estructurales tales como: la migración post-desastre, la vulnerabilidad y el medioambiente. Estos estudios también sirvieron como espacios de reflexión en torno al desastre como agente visibilizador de las vulnerabilidades presentes en la región.

En cuanto a la relación del programa SP con la estructura de oportunidades disponible en la Región de Atacama luego del desastre, fue posible identificar un foco en los recursos del sector público por sobre las oportunidades que ofrece el sector privado en la región. El Equipo Regional de la FSP realizó un catastro de oportunidades en la región, con el objetivo de identificar los recursos disponibles para el desarrollo del ciclo interventivo de los profesionales SP en el contexto del post-desastre. Como resultado, este catastro reveló la ausencia de oportunidades para la sociedad civil desde el sector privado, por lo que se decidió mantener el foco en el sector público.

## VISIONES DE LAS COMUNIDADES RESPECTO DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN DE LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Las comunidades que fueron sujeto de intervención del trabajo realizado por la Fundación en la región de Atacama antes, durante y después del desastre; poseen ciertas visiones respecto del trabajo realizado junto a ellos, las que serán expuestas a continuación.

En relación al trabajo realizado durante la primera fase de respuesta a la emergencia, se evidencia una abundante ayuda por parte de distintas instituciones, personalidades, organizaciones y voluntarios. Dicha ayuda abarca desde necesidades básicas como agua y alimentos, hasta presencia de mano de obra para limpiar calles y viviendas. En ciertas comunidades señalan reconocer la presencia de los profesionales de Servicio País, en la realización de catastro, así como también acercamientos voluntarios e individuales. Sin embargo, la mayoría de las comunidades sólo reconoce la llegada de los profesionales en la segunda fase, aquella caracterizada por la vinculación con las comunidades y la reactivación de organizaciones comunitarias. En ella se visibiliza claramente el aporte realizado por los profesionales SP, específicamente en la postulación de proyectos. Esta acción es relevante puesto que las comunidades reconocen que, sin el apoyo por parte de los profesionales, no habrían podido acceder a fondos del Estado y a otros beneficios. Cabe destacar que, dado el contexto de catástrofe, existieron oportunidades de financiamiento público específicas a la región y se modificaron los requisitos de otros para las propuestas regionales. Así, el trabajo de los profesionales SP pudo servir como nexo entre estos recursos y las comunidades.

A pesar de que la gestión más evidente del programa SP en Atacama resultan ser los proyectos, las comunidades advierten que no se sienten capaces de realizar una nueva postulación sin el profesional, dado que serían ellos quienes se encargaron de realizar todo el proceso. En este sentido, los profesionales siguen siendo fundamentales para una nueva postulación en la medida que aún no se desarrollan los conocimientos y capacidades necesarias para ejecutar esta acción de forma autónoma. Vale decir, que hay comunidades en donde no logran recordar con claridad los aportes realizados por los profesionales.

Si bien no hay otras acciones concretas visibles para las



comunidades fuera de la postulación a proyectos, hay algunas características de los profesionales que son destacadas y evaluadas positivamente, tales como: tener buena disposición, estar presente en la vida cotidiana de las comunidades, aportar con nuevas ideas y colaboración en actividades que requieren tiempo. Estas características permitieron que existiese una vinculación más cercana entre algunos profesionales y las comunidades con las cuales se trabajó durante el año.

En este sentido, las comunidades señalan que es necesario que los profesionales sigan en el territorio aportando fundamentalmente con la postulación a proyectos, ya que sin ellos dicha tarea no será ejecutada por falta de aptitudes para realizarla.

## **EXPERIENCIA DE CARITAS CHILE**

En el presente apartado se describirá la experiencia de intervención y respuesta en contexto de desastre del equipo diocesano del Obispado de Copiapó (en adelante “equipo diocesano”) integrado por miembros de la Pastoral Social Caritas Copiapó (PSCC) y funcionarios del Departamento de Acción Social del Obispado, con el apoyo de Caritas Chile a través de su Plan Global de Acción Humanitaria (en adelante Plan Global). Esta descripción es el resultado del trabajo de reconstrucción de la experiencia llevada a cabo por miembros del equipo diocesano, voluntarias parroquiales, miembros de las comunidades desastreadas en la Región de Atacama y el equipo facilitador CIVDES. El trabajo del equipo facilitador se apoyó en la revisión de documentos aportados por el equipo diocesano como muestra de sus actividades y documentos institucionales aportada por Caritas Chile.

### **Contextualización del Plan Global de Ayuda Humanitaria**

Como respuesta a la emergencia, miembros del equipo diocesano, en conjunto con el equipo de Caritas Chile y voluntarios locales en cada parroquia, formularon el Plan Global de Ayuda Humanitaria. Este Plan posee cinco líneas de acción que fueron construidas en sintonía con las necesidades que expresaban los párrocos de la región de Atacama. Caritas Chile fue

el organismo encargado de movilizar diversas fuentes de financiamiento para su implementación, obteniendo apoyo económico de organismos internacionales y nacionales. El objetivo principal de este plan fue “contribuir a la recuperación integral de familias y comunidades en la región de Antofagasta y Atacama, afectadas por el impacto del fenómeno hidrometeorológico, en un marco de principios de acción humanitaria y resiliencia”. Las líneas de acción contempladas en el plan y sus respectivos objetivos fueron las siguientes:

1. Recepción y distribución de ayuda alimentaria: Contribuir a la Seguridad Alimentaria de familias afectadas,



2. Agua saneamiento e higiene: contribuir a garantizar el acceso seguro y equitativo al agua, así como a artículos para una adecuada higiene personal.
3. Habitabilidad y artículos no alimentarios: contribuir a restablecer las condiciones dignas de vivienda, así como proveer enseres domésticos y artículos de limpieza, abrigo y seguridad para las familias y personas afectadas.
4. Entrega de acompañamiento psicoespiritual, con foco en la infancia: desarrollar un acompañamiento integral (espiritual y psicosocial), que favorezca la resignificación del dolor humano, activación de los vínculos comunitarios y la articulación con redes de apoyo local.
5. Medios de vida: recuperar y desarrollar los medios de sustento familiar y asociativo de la población afectada, favoreciendo condiciones de sustentabilidad a través del autoconsumo y micro comercio.



Estos objetivos buscaban responder a las necesidades de respuesta a la emergencia y posterior recuperación de la normalidad para las personas y las comunidades afectadas. Por una parte, los objetivos de distribución de ayuda alimentaria, promoción de la higiene y habitabilidad respondían a las necesidades de la etapa inicial de emergencia y los objetivos de entrega de acompañamiento psicoespiritual y recuperación de medios de vida tendían a fomentar la recuperación de las vidas afectadas. Cabe destacar, que en la formulación de estos objetivos y en la implementación de sus actividades, se siguió un criterio de atención a los más vulnerables, sin importar filiación religiosa, país de procedencia ni condición socioeconómica.

<sup>5</sup> Información obtenida del informe institucional: “Plan Global de Acción Humanitaria en Respuesta y Recuperación Post Desastre Hidrometeorológico EA 11 / 2015 - Informe Narrativo Parcial” aportado por el equipo de Caritas Chile al equipo facilitador Civdes.



Adicionalmente, el equipo diocesano trabajó en conjunto con otras organizaciones no gubernamentales que estaban atendiendo a las necesidades de la emergencia, conformando la «Red de la Sociedad Civil por Atacama». El objetivo de esta Red fue el de coordinar acciones en los territorios afectados y compartir información y aprendizajes para mejorar la respuesta a la emergencia y posterior intervención desde las labores de cada una.

El Plan Global abarcó localidades dentro de diversas parroquias de la región de Atacama, las cuales se ubican en los territorios de las siguientes comunas:

**Tabla 8: Resumen de parroquias por comuna abarcadas por el Plan Global.**

Comuna	Parroquias
Chañaral	Nuestra. Señora. Del Carmen
Diego de Almagro	Espíritu Santo
Tierra Amarilla	Nuestra. Señora. de Loreto
Copiapó	San Francisco Candelaria Santísima Trinidad Sagrado Corazón

## Reconstrucción de la experiencia de intervención

En este apartado se busca reconstruir la experiencia de los actores involucrados (equipo ejecutor y comunidades) desde una mirada analítica de lo vivido, incorporando la dimensión temporal para situar la experiencia. De este trabajo de reconstrucción de experiencia fue posible identificar tres fases en el trabajo de respuesta humanitaria que abarcó todo el 2015, desde la ocurrencia del desastre el 25 de marzo hasta aproximadamente Mayo de 2016. Las fases identificadas fueron:

1. **Fase de respuesta inicial a la emergencia:** Se trata de la fase inicial de respuesta espontánea de las parroquias de la región y el equipo diocesano. Temporalmente abarca las primeras dos semanas transcurridas luego de la ocurrencia de los aluviones.
2. **Fase de formulación del Plan Global y de vinculación con las parroquias:** Corresponde a la fase en que se comienza a articular el Plan Global y se convoca a los actores parroquiales a implementarlo. Comienza con la visita de representantes de Caritas Chile a la región a comienzos del mes de abril y culmina en el mes de mayo 2015 con la contratación de profesionales locales para coordinar algunas de las líneas de acción del Plan Global.
3. **Fase de reparación y reconstrucción:** Durante esta fase se desarrollaron la mayor parte de las actividades vinculadas a las líneas de acción del Plan Global. Se extendió desde mayo 2015 hasta Mayo de 2016. Vale decir que si bien el proyecto finalizaba en el mes de Marzo, hubo una prórroga de dos meses, debido a la disponibilidad de recursos y aumento de demanda.

A continuación, se describirán los principales hitos y actores de cada fase, además de identificar los criterios de adecuación adoptados por los sujetos de la experiencia y las estrategias de trabajo implementadas en función de dichos criterios. Finalmente, se entregará un análisis de la visión de miembros de las comunidades beneficiarias respecto del desarrollo del trabajo de acción humanitaria desarrollado en el marco del Plan Global.

### A) FASE DE RESPUESTA INICIAL A LA EMERGENCIA

Durante esta fase se evidencian una serie de dificultades para el trabajo de respuesta bajo la forma de ausencia de protocolos de acción, problemas de conectividad y comunicación con los sectores afectados e incertidumbre acerca de las acciones que los organismos del Estado estaban emprendiendo en los días siguientes a los aluviones. La falta de protocolos de acción genera altos niveles de incertidumbre en el equipo diocesano respecto al quehacer en situación de desastre socionatural, así como también las formas de organización de los vecinos afectados para dar respuesta. Del mismo modo, párrocos y otros miembros de la Iglesia Católica no pudieron acceder a sus territorios durante los primeros días luego de ocurridos los aluviones, debido a la falta de conectividad. En este contexto es que se evidencia la articulación espontánea de las capillas como lugar de refugio y distribución de ayuda. En los casos en que fue posible, los párrocos y sus equipos



parroquiales debieron habilitar los espacios disponibles en las capillas para cumplir con las funciones antes mencionadas. Esta situación fue relevada por los participantes de la reconstrucción de la experiencia como un índice de la importancia de estos espacios en comunidades desconectadas de la acción humanitaria institucional. Desde el Obispado de Copiapó, con apoyo del equipo de la PSCC desde un principio se implementó un centro de acopio y distribución de ayuda alimentaria en la ciudad de Copiapó. En esta fase de respuesta inicial, este centro de acopio se dedicó a distribuir la ayuda a quién lo necesitara y la pidiera, sin mediar ningún tipo de discriminación o requisito. En un principio, el centro de acopio debió funcionar a través de voluntarios para la recepción, clasificación y distribución de la ayuda que iba llegando de distintos lugares del país. Sin embargo, con el tiempo la disponibilidad de los voluntarios

comenzó a decaer y fue necesario contratar a personas para que ayudaran en estas tareas.

La incertidumbre propia de esta fase comienza a disminuir con la mejora en la conectividad de la región, lo que permite distribuir mejor la ayuda desde el centro de acopio manejado por la PSCC en Copiapó a las capillas que estaban funcionando como centros de distribución. El final de esta fase también es identificado con el inicio de la coordinación entre la PSCC y Caritas Chile, en un esfuerzo de organizar y coordinar las acciones de ayuda humanitaria en los distintos territorios. Este proceso comenzó con la visita del Monseñor Ossandón, Presidente de la Pastoral Social Caritas Chile y parte del equipo de Caritas Chile al obispo de Copiapó, Monseñor Aós y al equipo de la PSCC. Este trabajo de coordinación eventualmente dio como fruto la articulación del Plan Global y sus cinco líneas de acción.

### **Criterios y estrategias de la fase de respuesta inicial a la emergencia**

A continuación, se describirán los principales criterios de adecuación al contexto de desastre siconatural y las consiguientes estrategias implementadas para la realización del trabajo de ayuda humanitaria emprendido por el equipo diocesano y los equipos parroquiales.

**Tabla 9: Criterios y estrategias implementadas durante la primera fase de respuesta inicial a la emergencia.**

Criterios	Estrategias
Priorización de distribución de ayuda de primera necesidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se comienza la recepción y distribución de la ayuda, estableciendo un centro de acopio en Copiapó.</li> <li>● Se definen tareas en este proceso de distribución (encargado de bodega, encargado de recepción)</li> </ul>
Entrega de ayuda sin discriminación de credo y condición socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se considera la estructura eclesial (parroquias) como un mecanismo para la distribución de la ayuda en los territorios. La ayuda es entregada a quién la necesite.</li> </ul>

El principal criterio implementado durante esta fase es la de priorizar ayuda de primera necesidad en los territorios afectados por el aluvión. A medida que se iba superando la incertidumbre acerca de la situación de las capillas y las acciones que estaban realizando los equipos parroquiales, fue posible establecer canales de comunicación entre el centro de acopio instalado en Copiapó y las capillas. Esto también permitió establecer roles más claros en cuanto al funcionamiento de los centros de acopio y las capillas que estaban funcionando como albergues. Sin embargo, este trabajo fue realizado enteramente por voluntarios locales en cada parroquia, muchas veces a expensas de la propia situación de damnificados. Esta situación acarreó un importante desgaste emocional para las voluntarias parroquiales.

Otro criterio que fue identificado como importante para esta fase es el de la no-discriminación para la entrega de ayuda. Un elemento transversal del Plan Global tiene relación con la definición de que la selección de beneficiarios debía incorporar como elemento central la “necesidad” de los sujetos y comunidades por sobre otras consideraciones, tales como credo, nivel socioeconómico o nacionalidad. En efecto, los participantes del trabajo de reconstrucción de la experiencia relevan este criterio como una característica importante del trabajo realizado en las capillas, la cual permitió llegar a “los más vulnerables” sin distinción de religión o nacionalidad, especialmente en el caso de la población migrante afectada por los aluviones. En este sentido, la principal estrategia para la entrega de ayuda durante esta fase fue la de hacerla llegar a quién la necesitara y a quién se acercase a las capillas buscándola.



## B) FASE DE FORMULACIÓN DEL PLAN GLOBAL Y VINCULACIÓN CON LAS PARROQUIAS

### Formulación del Plan Global

Esta fase se encuentra marcada por el comienzo de las reuniones semanales de coordinación del Plan Global, en conjunto con el equipo del servicio nacional de Caritas Chile, el cual asumió un rol de acompañamiento y seguimiento de las actividades. En efecto, el hecho de comenzar a reunirse fue descrito como un periodo de gran alivio para los miembros del equipo diocesano, los cuales desde ese momento contaron con un espacio que permitió reducir la incertidumbre respecto de las acciones que se debían llevar en el territorio y cuáles eran las necesidades más apremiantes.



La concepción del Plan Global fue una forma de centralizar la ayuda financiera recibida desde el extranjero y organizar estos recursos en líneas de acción pertinentes para el territorio. Si bien el trabajo de formular el Plan Global fue responsabilidad del equipo de Caritas Chile, el trabajo de implementación y evaluación de necesidades fue de completa responsabilidad del equipo diocesano, en coordinación con las parroquias. Para alcanzar estas definiciones fue necesario recurrir al conocimiento respecto del territorio y sus habitantes depositado en los equipos de voluntarias parroquiales. Estos fueron identificados por los participantes de la reconstrucción de la experiencia como actores clave que en la fase de formulación del Plan Global aportaron información pertinente y relevante respecto del estado y necesidades de sus respectivos territorios. Como resultado, se estableció la gradualidad de la implementación del Plan Global priorizando inicialmente la entrega de ayuda alimentaria, la contención emocional y el acompañamiento psicoespiritual de niños y adultos

para luego pasar a la reparación de viviendas y el apoyo en los medios de vida. Esta gradualidad se vio marcada por la contratación de profesionales al interior del equipo diocesano que tuvieron como misión hacerse cargo de la implementación de cada una de las líneas del Plan Global.

La coordinación interinstitucional también fue un elemento importante rescatado en la reconstrucción de la experiencia. Uno de los espacios más significativos que emergieron durante esta fase fue el de la Red de la Sociedad Civil por Atacama. Esta instancia de coordinación fue convocada por el Obispado de Copiapó y logró agrupar a diversas organizaciones de la sociedad civil presentes en la región y que se encontraban realizando acciones de respuesta a la emergencia. La Red

cumplía dos objetivos generales: 1) la de ser un espacio de coordinación del trabajo de cada institución y 2) la de servir como un espacio de interlocución con los servicios del Estado, que en ese momento generaban descontento en la población debido a la percepción de que no se estaba respondiendo con la celeridad necesaria a las necesidades de los damnificados. Como resultado del primer objetivo fue posible identificar territorios y sujetos que podían estar siendo sobre intervenidos. De esta forma, fue posible repartir las distintas intervenciones entre los territorios o complementar algunas acciones con las competencias que cada institución podía aportar.

Respecto de las acciones específicas de ayuda humanitaria emprendidas durante esta fase, fue identificada como importante la entrega de kits de aseo personal y familiar y la realización de talleres de formación para voluntarios y miembros de las comunidades afectadas en prácticas de higiene y el cuidado del agua. Este trabajo fue realizado en conjunto con la FSP gracias a la coordinación efectuada en el marco de la Red de la Sociedad Civil por Atacama. Para el equipo diocesano este trabajo significó una valiosa innovación, pues no sólo les permitió cumplir con el objetivo de entregar ayuda material a los damnificados, sino que también pudieron incluir una dimensión de capacitación a través de los talleres realizados.



### **Vinculación con las parroquias**

Otro de los elementos que marcan esta segunda fase fue el trabajo de vinculación con las parroquias, el cual permitió articular su forma de trabajo con aquella propuesta por el Plan Global. Dado el modelo descentralizado de las parroquias en el marco de la estructura eclesial, en las cuales la toma de decisiones recae en los párrocos; fue necesario presentarles de qué se trataba el Plan Global, cuál sería su forma de trabajo y qué instituciones lo financiaban.

Este trabajo de introducción al Plan Global fue llevado a cabo íntegramente por miembros del equipo diocesano. En general, la vinculación con las parroquias no fue problemática y el Plan Global pudo insertarse en la mayoría de ellas. No obstante, en algunos casos, este tipo de toma de decisiones significó que el Plan fuera rechazado por diferencias políticas con respecto a los organismos que aportaban financiamiento y, en otros casos, la implementación del mismo sufrió algunas modificaciones, ya sea por la finalización anticipada del Plan Global en determinadas parroquias o porque no se

atendió a los beneficiarios que habían sido originalmente identificados. Este aspecto, el de la toma de decisiones a nivel parroquial, es significativo de considerar para comprender esta fase de la experiencia, dado que generó tensiones entre los equipos ejecutores del Plan Global y las comunidades beneficiarias.

En consecuencia, el proceso de vinculación con las parroquias no sólo se desarrolla al inicio de la intervención, sino más bien es un proceso que fue necesario reforzar durante toda la implementación del Plan Global. Un ejemplo de lo anterior es lo que sucedió en Diego de Almagro en donde, tras el poco apoyo recibido por parte de la parroquia y las negativas del párroco, el equipo de ayuda conformado por mujeres que amadrinan a personas que requiere apoyo material o acompañamiento psicoespiritual, se ven enfrentadas a un profundo desgaste, por lo tanto, deciden terminar sus labores el 15 de septiembre. Luego un nuevo grupo retomaría el trabajo con la línea de apoyo a los medios de vida.

El proceso de vinculación con las parroquias se volvió especialmente relevante en el caso de las líneas de acción orientadas a la entrega de ayuda material a los damnificados. El que las parroquias se sumaran al Plan Global permitía canalizar de mejor forma la ayuda y obtener información respecto de la situación de los damnificados en cada territorio. Paralelamente, la línea de acompañamiento psicoespiritual comienza su funcionamiento en esta fase atendiendo a las personas albergadas en parroquias y establecimientos educativos de la región. Esto también incluye a personas beneficiarias de ayuda canalizada a través de las parroquias. El rol que cumple esta línea durante esta fase toma sentido en el contexto de la vivencia de los damnificados: es necesario extraer a estas personas de su contexto habitual, por medio de espacios recreativos y de escucha fuera de los albergues.

Criterios y estrategias de la fase de formulación del Plan Global y vinculación con las parroquias

**Tabla 10: Descripción de criterios y estrategias implementados durante la fase de formulación del Plan Global y vinculación con las parroquias.**

Criterios	Estrategias
Canalizar la ayuda a los más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La identificación de las familias beneficiarias se realizó a través de las parroquias y sus conocimientos locales.</li> <li>● Se implementa un sistema de registro y seguimiento de la ayuda otorgada.</li> </ul>
Trabajo autónomo por parroquias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los párrocos cuentan con autonomía, lo cual implicó que la implementación del Plan Global tuviese que ser mediada con los párrocos.</li> </ul>

Para la identificación de las familias beneficiarias de las líneas de acción contempladas en el Plan Global se realizó un cruce de información proveniente del trabajo en terreno de los equipos voluntarios de cada parroquia y catastros de damnificados realizados por la Cruz Roja Chilena, el Sistema Local de Protección Civil y el equipo diocesano. En este proceso, los participantes de la reconstrucción de la experiencia relevan el rol clave que cumplieron los párrocos, y miembros del equipo de voluntarios de cada parroquia, los cuales ya contaban con un conocimiento acabado del territorio y sus habitantes. A juicio de los participantes, esta situación permitió incluir dentro de los beneficiarios a familias vulnerables de cada territorio, especialmente aquellas conformadas por migrantes y adultos mayores; los cuales estaban quedando fuera de las acciones estatales de respuesta. Así, estos actores sirvieron como puente de información entre los territorios y el equipo diocesano, el cual estuvo encargado posteriormente del análisis de las necesidades de las familias catastradas y de encontrar la forma más idónea de ayuda para cada caso. Esto fue especialmente relevante en las líneas de acción correspondientes a la reparación de viviendas y la entrega de agua y elementos de higiene. La principal debilidad identificada por los participantes fue la ausencia de una metodología estandarizada para la recolección de información sobre damnificados en cada territorio.

Uno de los cambios más significativos que debieron sufrir las instancias de entrega de ayuda fue que, en el marco del Plan Global, fue necesario establecer requisitos para ser beneficiario. De ahí que haya sido relevante el trabajo de identificación de los beneficiarios por parte de las parroquias, ya que desde allí fue posible seguir cumpliendo con el criterio de entrega de ayuda a los más vulnerables; utilizando los conocimientos que tenía cada parroquia sobre las vulnerabilidades de los territorios y sus habitantes.

Otro criterio importante identificado en esta fase guarda relación con el tipo de vinculación que el equipo diocesano debió establecer con cada parroquia para integrarlas al Plan Global. Según la estructura eclesial, cada parroquia tiene suficiente autonomía frente a la autoridad central de la diócesis como para escoger plegarse o no a un esquema de trabajo como el propuesto por el Plan Global. En los párrocos recayó entonces la responsabilidad de decidir si sus parroquias, y por consiguiente sus comunidades locales, podrían ser beneficiarias de la ayuda contemplada en el Plan Global. Es así como el equipo diocesano debió implementar una estrategia orientada a la mediación entre los objetivos del Plan Global y las orientaciones de cada párroco. El equipo diocesano debía llegar a un acuerdo con cada párroco para que el Plan Global pudiese ser ejecutado e implementado, lo que exigía homogeneizar los procesos de identificación de beneficiarios, distribución de ayuda y ejecución de las etapas de cada línea de acción.

## **C) FASE DE REPARACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN**

En el discurso de los participantes de la reconstrucción de la experiencia, esta fase estuvo marcada por la realización de acciones más orientadas a la recuperación de la normalidad en la vida de las comunidades afectadas. Durante esta fase se evidencia una disminución del trabajo relacionado con la entrega de ayuda alimentaria, pues estas necesidades comenzaron a ser satisfechas de mejor manera a medida que avanzaba el año. La recuperación de la normalidad se propició a través de dos líneas de acción específicas del Plan Global: la reparación de viviendas con daño menor y el apoyo

<sup>6</sup> Sistema integrado por organismos, servicios e instituciones, tanto del sector público como privado, incluyendo a las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de Chile.

a los medios de vida. Los profesionales encargados de ambas áreas se integraron al equipo diocesano durante esta etapa. La encargada de la línea de reparación de viviendas en julio y el encargado de la línea de apoyo a los medios de vida en agosto.



La implementación de ambas líneas significó un cambio en la forma de vincularse con las comunidades, desde la ayuda material para hacer frente a necesidades básicas hacia la restitución de la vida cotidiana de las familias damnificadas, apoyándolas en la recuperación de sus medios de vida (microemprendimientos) y la reparación de sus viviendas. La forma de implementar estas dos áreas también implicaba un proceso de acompañamiento y evaluación por parte de los encargados de cada línea con los beneficiarios de la ayuda. En particular, la línea de acción de apoyo en los medios de vida incluye trabajo de formación en conocimientos relacionados con el emprendimiento, gestión de negocios y economía solidaria (cooperativa). Por otra parte, la línea de reparación de viviendas con daño menor permitía a que los mismos propietarios pudieran realizar las reparaciones, o dejar que el equipo diocesano se encargara de contratar mano de obra para

realizarlas. De cualquier forma, la implementación de esta línea también significó un trabajo de seguimiento a las reparaciones y al uso de los materiales adquiridos. Para la implementación de estas dos líneas, el equipo diocesano ya contaba con la información recabada durante la fase anterior, en la cual se identificó a las familias que podían ser beneficiarias de estas ayudas.

La entrega de enseres a las familias damnificadas también es un área de trabajo que se inscribe en el esfuerzo por entregar normalidad a las comunidades. Para realizar la adquisición de los enseres se priorizó negocios locales de la región de Atacama. Sin embargo, en algunos casos fue imposible conseguir los enseres necesarios por una falta generalizada de stock en la región.

Esta fase finaliza en Mayo de 2016, fecha en la cual estaba programada la finalización de la ejecución del Plan Global.

### **Criterios y estrategias de la fase de reparación y reconstrucción**



**Tabla 11: Criterios y estrategias implementados durante la fase de reparación y reconstrucción.**

Criterios	Estrategias
Normalización de las comunidades mediante la implementación de acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones se realizan considerando el acompañamiento y seguimiento técnico de su implementación en comunidades.</li> </ul>
Apoyo a la economía local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las compras de los materiales para la reparación de vivienda en daño menor y enseres; se realizan en la región de Atacama, en especial se da prioridad a las comunas afectadas con la finalidad de activar las economías locales.</li> <li>En algunos casos (Diego de Almagro y Tierra Amarilla, la compra de materiales y enseres era imposible de adquirir debido a la pérdida de la "línea económica".</li> </ul>
Autocuidado de los equipos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización de jornada de autocuidado en La Serena</li> <li>Realización de jornada de evaluación y autocuidado en Copiapó</li> </ul>

La organización del trabajo hacia la recuperación de la normalidad en la vida de las comunidades afectadas fue el principal criterio adoptado en esta fase para la ejecución del Plan Global. Este criterio se tradujo en una estrategia enfocada en el avance de líneas de acción del plan global enfocadas en restituir los medios de vida de damnificados o de instalar capacidades de emprendimiento a través de capacitaciones y compra de equipamiento para el trabajo, la reparación de viviendas a través de la compra de materiales de construcción y la contratación de mano de obra en algunos casos y la provisión de enseres para el equipamiento de las viviendas damnificadas. Este criterio fue complementado con el del apoyo a la economía local, el cual mandaba a los ejecutores del Plan Global a adquirir los enseres y demás materiales en tiendas locales. En algunos casos esto fue imposible, debido a la escasez generalizada de productos en la región debido a la alta demanda por parte de los mismos damnificados que sí podían comprarlos de forma autónoma. Esto obligó al equipo ejecutor a realizar compras en Copiapó y en Santiago.

Durante esta fase también es visto como significativo el importante nivel de agotamiento de parte del equipo



diocesano, en especial por la magnitud del evento, la cantidad de acciones asociadas al desarrollo del Plan Global y el trabajo realizado durante la fase inicial de la emergencia. Como estrategia se implementó la realización de jornadas de autocuidado en la ciudad de La Serena, como forma de permitir la recreación de las personas que habían trabajado durante todo el 2015 en la ejecución del Plan Global.

## VISIONES DE LAS COMUNIDADES RESPECTO DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN DE CARITAS CHILE

A continuación, se expondrá la información recogida y sistematizada respecto de la experiencia de intervención y respuesta en contexto de desastre, de las comunidades. Dicho proceso de reconstrucción fue realizado por el equipo facilitador CIVDES en conjunto con las voluntarias parroquiales y beneficiarios del Plan Global de las comunidades de las parroquias: Sagrado Corazón; Nuestra Sra. del Carmen, ambas de Chañaral; Espíritu Santo de Diego de Almagro; Parroquia Candelaria; y Parroquia San Francisco, ambas de Copiapó.

Uno de los elementos que emergen tras recoger la información, guarda relación con la visibilización del trabajo en ciertas líneas de acción del Plan Global. Frente a esto, se realiza la pregunta acerca del tipo de ayuda que el equipo diocesano entrega a las comunidades, con lo cual se logra identificar ampliamente el auxilio otorgado en cuanto a alimentos, enseres, apoyo para la reparación de vivienda con daño menor y la colaboración a microemprendedores. Para las comunidades de Diego de Almagro y Chañaral toma mucha relevancia el hecho de que el equipo diocesano se constituya como un organismo que acompaña en el área psicoespiritual. Así, destacan el gran aporte en el ámbito “psicológico” y la constante presencia de las voluntarias y párrocos en los procesos y etapas posteriores a la emergencia. No obstante, el resto de las

comunidades demandan mayor apoyo en esta área, por lo tanto, el acompañamiento psicoespiritual no constituye un trabajo visible para todas las comunidades.

En relación al período de emergencia, los beneficiarios del Plan Global en las comunidades no logran identificar claramente el trabajo Caritas, dada la alta afluencia de entidades que respondían a la emergencia, sin embargo, más tarde reconocen y destacan que hubo presencia de personas de la institución desde “un inicio”. Posterior a eso, las comunidades son capaces de distinguir las distintas etapas en que se despliegan las tareas del Plan Global a medida que se van superando las necesidades más apremiantes y es posible realizar acciones de normalización de la vida en las comunidades.



En relación a esta visibilización del trabajo del equipo diocesano, cabe destacar la ayuda otorgada a microemprendedores, pues para los beneficiarios del Plan Global, es evidenciado como un apoyo no sólo económico, sino que se enmarca dentro de un proceso colectivo. Este proceso de apoyo al emprendimiento familiar o asociativo, implicó jornadas de orientación y formación, en las cuales se constituye un grupo de beneficiarios, a quienes se les da un seguimiento para el buen desarrollo de su actividad económica. En esta etapa, las comunidades destacan dicho grupo humano conformado, pues se establece como una importante red de acompañamiento psicológico para los participantes.

Por otro lado, tanto las voluntarias parroquiales como los beneficiarios del Plan Global identifican la necesidad de poder aprender del proceso desarrollado. En ese sentido, los integrantes de algunas comunidades señalan que es importante transitar desde la etapa de ayuda inmediata a un apoyo “menos asistencialista”. Para lo anterior proponen ahondar en los proyectos de emprendimiento, junto con ello “hacer seguimiento para ver si funciona” y “enseñar o hacer capacitaciones administrativas, para saber cómo administrar lo que se tiene”. Del mismo modo proponen dar continuidad a la tarea emprendida mediante algún tipo de seguimiento; apoyo en instancias de diálogo e intercambio de experiencias; fortalecimiento de herramientas para enfrentar futuras catástrofes, subrayando la idea de fortalecer los conocimientos locales y las organizaciones comunitarias; y finalmente solicitan que exista información clara y no contradictoria, respecto de la forma de proceder en emergencia, en caso de futuras catástrofes. Sumado a lo anterior, las voluntarias parroquiales, destacan la importancia de tener más apoyo para desarrollar las acciones, así como también mejorar aspectos de coordinación interna en la entrega de ayuda.

Finalmente, las comunidades señalan ampliamente el agradecimiento al apoyo otorgado a lo largo de todo el año, por lo tanto, enfatizan la necesidad de dar continuidad a este trabajo.

## COMENTARIOS FINALES SOBRE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA DE AMBAS INSTITUCIONES

Al desarrollar un análisis integrado de los ejercicios de reconstrucción de la experiencia de ambas instituciones, es posible identificar elementos significativos propios a la vivencia de la respuesta institucional frente al desastre. Los elementos más



significativos relevados por los participantes giran en torno a: 1) la falta de protocolos de acción institucional para el contexto local, 2) en la necesidad de darle un sentido más profundo al rol de producción de información sobre los territorios y personas afectadas por el desastre, 3) el poseer un foco en el desarrollo de las comunidades y sus capacidades de gestión del riesgo y 4) la necesidad de contar con espacios de toma de decisión autónomos en un contexto dinámico como el de los desastres sicionaturales.

### **Necesidad de construir protocolos para la acción en emergencias**

No obstante la singularidad de estas experiencias, de acuerdo a lo recapitulado acerca de la respuesta institucional de ambas instituciones, quedó en evidencia la necesidad de contar con un protocolo de acción que abarque no sólo la definición de estándares de seguridad para el trabajo de los profesionales SP (en el caso de la FSP) y del equipo diocesano



profesionales y voluntarios SP en el caso de la FSP.

Como se explicó anteriormente, en el caso de la respuesta a cargo de la FSP, el Equipo Regional decidió abocarse a tareas de producción de información respecto de la situación de viviendas y damnificados en albergues, ya que esta área era la que podía ser cubierta adecuadamente por los conocimientos técnicos derivados de la formación universitaria de todos los profesionales pertenecientes al programa Servicio País. Sin embargo, cabe mencionar que la configuración de esta respuesta y la magnitud que alcanzó (disponer de casi 20 profesionales) fue posible por el momento particular en el que se encontraba el programa SP –el proceso de inducción– ya que la regularidad es que no se halle tal concentración de profesionales en la capital regional, en ese sentido, las características de la experiencia vivida tienen elementos de mayor singularidad respecto de otras pasadas o posiblemente futuras al interior de la FSP. De modo general se podría apreciar que el trabajo desarrollado durante la emergencia en los territorios afectados consistió en ponerse al servicio de la estructura de oportunidades de los servicios públicos, lo que está en sintonía con el criterio establecido para las intervenciones de los Servicio País. En este sentido, es posible identificar consistencia en la manera de actuar del equipo regional –en tanto tomadores de decisiones en la emergencia– y la orientación del programa de mayor visibilidad de la Fundación.

Por otro lado, la respuesta a cargo de los equipos de Caritas Chile existió la necesidad de contar con información relevante acerca de los territorios y sus comunidades afectadas para canalizar de mejor manera la ayuda humanitaria hacia los más vulnerables. En este proceso de producción de información, fueron las voluntarias parroquiales, personas de las mismas comunidades, las que aportaron sus conocimientos y raigambre territorial a la definición de los beneficiarios.

y voluntarias parroquiales (en el caso de Caritas Chile), sino que también permita a cada institución delimitar campos de acción claros dentro del conjunto de respuestas posibles a la emergencia. Esto permitiría regular la acción de los equipos ejecutores en los momentos posteriores, así como también reducir los altos niveles de ansiedad y confusión que reinaron durante las primeras semanas luego de ocurrido el desastre.

### **Producción de información en contexto de desastre**

En ambas experiencias, también es posible evidenciar la importancia de la producción de información sobre las condiciones del territorio y sus habitantes luego de la catástrofe. Esto fue posible gracias al estrecho vínculo del territorio que sostuvieron actores clave de cada experiencia: las voluntarias parroquiales en el caso de la experiencia del equipo diocesano de Copiapó y los

En ambas experiencias se relevó la necesidad de darle un sentido más profundo a esta tarea a través del diseño de metodologías claras para la producción de información y la transmisión de ésta tanto a las instituciones encargadas de la respuesta como a las propias organizaciones comunitarias. Esto último, en la necesidad de promover una respuesta inicial en las propias comunidades.

## **Foco en el desarrollo de las comunidades**

Este aspecto surge como una posibilidad de repensar el trabajo con las comunidades en contexto de desastre y de vincularlo también con espacios de formación en gestión del riesgo. Esto se aplica tanto a los equipos ejecutores como a las propias comunidades, entendiendo que el trabajo que se realiza involucra estrechamente a ambos actores en contexto de desastre. Esto significaría integrar el riesgo de desastres como un factor a abordar e incorporar en la planificación del quehacer de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el contexto regional. Asimismo, las instituciones participantes enfocan su trabajo de intervención con distinto énfasis en las dimensiones de la gestión del riesgo. En el caso de la experiencia de los equipos de Caritas Chile, es posible identificar una experiencia de respuesta enfocada en la recuperación temprana de las comunidades afectadas, a través de la acción humanitaria; mientras que la FSP es posible ver un foco en la generación de capacidades para el desarrollo en las comunidades intervenidas por el programa SP.

En el caso de los equipos pertenecientes a Caritas Chile, se aprecia como fundamental esta posibilidad dado que permitiría guiar de mejor manera el quehacer del Departamento de Acción Social del Obispado de Copiapó y la Pastoral Social Caritas, aportando espacios de certeza ante la eventualidad de la emergencia. Este aspecto fue mencionado tanto por el



equipo ejecutor del Plan Global como por las comunidades, donde el no contar con herramientas específicas se transformó en un elemento que dificultó el proceso de respuesta. No sólo la pérdida de bienes materiales o fuentes de trabajo se presentan como un elemento de daño, sino que también el constatar que las organizaciones no cuenten con los conocimientos necesarios, en especial las llamadas a intervenir en estas situaciones, tales como las juntas de vecinos. Lo anterior implica el comprender que la gestión de riesgo de desastres debe ser integrada en el trabajo con las organizaciones, comunidades y sujetos.

En el caso del trabajo desarrollado por la FSP, el foco en el desarrollo de las comunidades permite dar paso a la interrogante de si es posible y/o deseable contribuir a la generación de una «respuesta de primera línea». Del mismo modo, insta a la reflexión sobre las ventajas y

desventajas de la vinculación con los servicios públicos para poner a disposición de éstos las capacidades técnicas de los profesionales, aptas para la necesaria producción de información sobre los daños producidos. En un primer momento, el sujeto de intervención en las etapas iniciales de respuesta fueron los hogares damnificados por los aluviones, a los cuales se atendió desde acciones como la aplicación de la EFU y el catastro de viviendas. Esto se traduce en que, para comenzar a realizar acciones de acuerdo a la agenda programática de FSP, se debiera construir un cierre de la emergencia que diera paso a la vinculación y posterior trabajo con un sujeto de intervención centrado en las comunidades locales o grupos focalizados dentro de éstas. Esta interpretación podría sostener el hecho de que para las comunidades resulta un tanto difícil identificar la presencia de los profesionales SP en Tierra Amarilla y Copiapó durante el tiempo de los aluviones, aludiendo que ellos “llegaron mucho después”, ya que, en efecto, éstos no se vincularon con el sujeto «comunidad» durante este periodo, sino con familias de damnificados dentro del territorio. El mantener este esquema de vinculación con el sujeto de intervención o priorizar las intervenciones en momentos posteriores a la emergencia, es uno de los puntos críticos a definir por parte de la FSP en miras de futuros desastres.

### **Autonomía en la toma de decisiones**

En cuanto al enfoque de ambas intervenciones es posible ver cómo la autonomía en la toma de decisiones permite adecuar el trabajo de intervención a las condiciones emergentes de los territorios y los damnificados. Este elemento se identifica como una característica positiva de la experiencia y como una condición a potenciar en futuros protocolos de acción.

En el caso de la intervención a cargo de Caritas Chile, la libertad en la toma de decisiones resulta concordante con el modelo descentralizado con el cual trabajan las parroquias, en donde se presentan espacios de alta autonomía. En este aspecto surgen elementos que movilizaron espacios reflexivos en el equipo diocesano, dado que es posible identificar principalmente dos hechos significativos: la visualización de espacios de vulneración que se evidencian a partir del desastre, en especial inmigrantes y colchones de pobreza; y en segundo lugar, la ausencia de una formación técnica en la temática dentro de los equipos de voluntarios parroquiales.

En el caso de la FSP, la autonomía en la toma de decisiones se tradujo en la posibilidad de reorientar los procesos de intervención. Los miembros de este equipo estuvieron en constante comunicación con el nivel central de la FSP y reportaron haber tenido la libertad necesaria para evaluar las distintas acciones de respuesta que se estaban produciendo durante la fase de emergencia, con el objetivo de insertarse en aquellas que estuviesen más acorde con las posibilidades y habilidades de los profesionales SP. Así mismo, el nivel central de la FSP aportó con elementos técnicos en los distintos ámbitos y



# CAPÍTULO 1: RECONSTRUCCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

momentos de intervención del programa a través de las «mesas técnicas», un componente prescrito del programa Servicio País. Ahora bien, sobre este proceso de toma de decisiones, es interesante interrogar a la luz de esta experiencia los roles que deberían adquirir los equipos regionales y centrales en la situación de un desastre de tales magnitudes, tales como la medida del acompañamiento y/o direccionalidad. La experiencia así descrita, además permite instalar la interrogante respecto del paso desde el momento de la emergencia hacia el ciclo de intervención regular a pesar de la catástrofe. Se entiende que la mantención del programa en lo sustancial de su estructura obedece a compromisos adquiridos con distintos actores: municipios, ministerios, los mismos profesionales SP y las comunidades intervenidas, donde no sólo se juega la palabra empeñada respecto a experiencias y aprendizajes, sino que también compromisos financieros y mandatos específicos. Este elemento de la experiencia invita a mirarla como una estrategia inscrita en la tensión teórica entre desastre y desarrollo, en una suerte de necesidad de superar la emergencia para adecuarse al trabajo por objetivos fijados de manera previa al desastre y que no cambian en lo sustancial después de este.

En este capítulo se exploran los significados y concepciones del trabajo en vulnerabilidad post-desastre de los equipos pertenecientes a la FSP y Caritas Chile, en torno a la elaboración de criterios normativos, los que son entendidos como una serie de premisas que, a juicio de los participantes, debieran orientar valorativamente las acciones en una práctica determinada. Se presentan como deseos o mandatos proyectados sobre diversos sujetos: las comunidades vinculadas al trabajo de intervención, las instituciones estatales u organizaciones civiles presentes en la región y también sobre sí mismos como profesionales que tomaron parte en la experiencia analizada. Experiencia que, a su vez, es leída a la luz de dichos mandatos.

El proceso de construcción de estos criterios incluye la contraposición de dos polos valorativos sobre aspectos escogidos de la experiencia vivida: se considera lo normativo en un sentido positivo, como orientación hacia un ideal, y en un sentido negativo, como una normatividad rechazada. La exploración de las orientaciones subjetivas de la acción concluye con una apreciación sobre los hechos sucedidos en función de la norma proyectada, estas tienen lugar como una evaluación apreciativa de la propia experiencia. Así, luego de las preguntas de “¿Qué es lo que debería suceder, no suceder y siempre sucede, en intervenciones en contexto de desastre?” hechas a los participantes de la sistematización; es que se logran identificar la orientación subjetiva de las acciones emprendidas. Tanto lo ideal como lo negativo son horizontes que se proyectan en el actuar de las propias instituciones interventoras, el Estado y sus instituciones y las comunidades afectadas por el desastre.

Al final de este capítulo también se presentan una serie de reflexiones en torno al rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) y su misión en la gestión del riesgo de desastre a nivel regional. Esta reflexión fue elaborada por miembros de los equipos de ambas instituciones durante una jornada de discusión interna sobre el tema en mayo de 2016.



## CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS IDENTIFICADOS PARA LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA

En el caso de la FSP, desde los ejercicios analíticos desarrollados, se pueden construir 8 polaridades normativas sobre 3 ámbitos: comunidad y actores territoriales, institucionalidad pública y profesionales de la intervención.

**Tabla 12: Criterios normativos de la experiencia FSP**

Polo positivo	Polo negativo
<b>Comunidad y actores territoriales</b>	
Reconocimiento de recursos por parte de la comunidad	Invisibilización de los recursos
Dinamismo en la participación comunitaria	Invisibilización de los recursos
Coordinación permanente entre todos los actores	Trabajo desvinculado y/o episódicamente coordinado
<b>Institucionalidad pública</b>	
Instituciones competentes en contexto de desastre	Instituciones incompetentes frente a desastres
Toma de decisiones en materia pública en consideración de la particularidad territorial y la ciudadanía	Decisiones centralizadas y descontextualizadas
Reconstrucción con visión de desarrollo regional	Asistencialismo
<b>Profesionales de la intervención</b>	
Cautelar el bienestar biopsicosocial de los interventores	Detrimiento del bienestar biopsicosocial
Disposición subjetiva de compromiso y racionalidad hacia el trabajo	Indiferencia y autoritarismo

### Reconocimiento de recursos por parte de la comunidad

El reconocimiento de los recursos por parte de las comunidades es un criterio normativo recurrente que permea diversos ámbitos de la experiencia y se relaciona estrechamente con la matriz teórica del quehacer de la Fundación. En este sentido, se plantean como criterios normativos preeminentes hacia las comunidades el conocimiento de la estructura de oportunidades y la visibilización y valoración de las capacidades de (y presentes en) las comunidades; es decir, que las comunidades conozcan y accedan a los recursos locales y la estructura de oportunidades y que la comunidad se visualice a sí misma como un recurso y se fortalezca. La invisibilización de los recursos es, además del criterio antagónico directo, una suerte de condición de base sobre la que se inserta el programa y la experiencia específica de los participantes de la intervención el año 2015.



ante las necesidades y tiempos de las comunidades.

### **Dinamismo en la participación comunitaria**

Hay expectativas de mejora, respecto de la participación de la comunidad en los procesos de cambio promovidos por la Fundación. En el sentido de la dinamización de la participación de la comunidad, se proyecta sobre ellas la necesidad del fortalecimiento y democratización de la capacidad de liderazgo en la comunidad, el incremento de la participación de las comunidades en los procesos sociales que les atañen y el deseo de que el involucramiento en las actividades promovidas por el programa fuese indistinto del género. Esto último sobre el diagnóstico de que son las mujeres quienes mayoritariamente se vinculan a la intervención.

Una participación indeseable en este ámbito, es aquella individualizada, en la que solo toman parte los dirigentes de las comunidades y donde no existe rotación en los liderazgos ni división de responsabilidades. De un modo más radical, el polo de tensión de este criterio normativo es la pasividad y la no toma de participación de la comunidad frente a la contingencia y a sus propios procesos sociales.

Dentro de esta tensión de participación dinámica, dirigencial o no participación, la evaluación subjetiva de la experiencia de intervención constata la percepción del desgaste de los líderes comunitarios y su sobrecarga ante la dificultad para delegar responsabilidades a otros socios. No obstante, se refiere también que hubo un mayor involucramiento de las comunidades en la resolución de sus problemáticas y que se registraron momentos de organización altos posterior a la desencadenación del desastre, lo que no se sostuvo en el tiempo.

Adicionalmente en este ámbito, sobre los mismos profesionales recae el mandato de ser competentes para lograr este tipo de trabajo con la comunidad, los profesionales deben desplegar fuertes habilidades relacionales y adaptativas, evitando caer en el autoritarismo o sordera

### Coordinación permanente entre todos los actores

Se concierne la coordinación entre las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades como un criterio de trabajo transversal a distintos ámbitos, niveles y escenarios. Se enfatiza que la comunidad debiera tener la voluntad de vincularse con otros actores y la capacidad de ver más allá de la institucionalidad pública, que las instituciones deben tener un trabajo en red multinivel (comunal, regional y nacional) y que las ONG deben integrarse en redes colaborativas de trabajo entre Estado-Sociedad Civil y comunidades.

Este criterio, aplicado sobre la experiencia de intervención en el desastre 25M, pone a la experiencia realmente vivida más cercana a la polaridad antagónica, es decir, a la realización de un trabajo desvinculado y/o episódicamente coordinado entre los diferentes actores mencionados. Se considera que las autoridades locales y regionales sostuvieron débiles liderazgos, en tanto las comunidades y ONG tuvieron mayor unión y coordinación inicial, para luego vivir sincrónicamente “el desinflé” de la organización después de la emergencia. Se visualiza, además, que las organizaciones comunitarias, en perspectiva, sostuvieron un débil trabajo en red con otras organizaciones comunitarias presentes en el territorio a lo largo del ciclo interventivo.

### Toma de decisiones en materia pública en consideración de la particularidad territorial y la ciudadanía

Los procesos de toma de decisiones debiesen orientarse hacia un rumbo distinto del cual lo hace hoy. Tanto instituciones públicas, actores comunitarios y organizaciones no gubernamentales estarían llamadas a tomar decisiones que favorezcan el bien común, superando intereses particulares, sectoriales o “egoístas”. Además, este proceso debiera considerar la opinión y los saberes de las comunidades, así como las particularidades territoriales en las que tienen finalmente sus efectos. No debiera suceder, entonces, que las decisiones se tomen a nivel central, estén descontextualizadas de los territorios donde se ejecutan y que vayan en detrimento de las comunidades.

Este criterio normativo, aplicado específicamente al contexto de desastre implica inexorablemente que las comunidades debiesen ser partícipes de la toma de decisiones sobre la reconstrucción y que los actores presentes en el territorio (como ONG's) debiesen también estar descentralizadas en la toma de decisiones debido a su mayor capacidad para cumplir con el criterio de pertinencia.

### Instituciones competentes en contexto de desastre





Sobre una evaluación poco favorable del escenario configurado por las respuestas estatales ante el desastre, se erige como criterio normativo básico hacia las instituciones del Estado el deber de ser competentes frente a una catástrofe. Se espera que las distintas instituciones den respuestas eficientes y eficaces frente a la contingencia, actúen con rigurosidad técnica, dispongan y faciliten información actualizada hacia la ciudadanía y que, finalmente, actúen bajo un marco institucional mentado en temática de desastre, lo que incluye desde la existencia de protocolos intra-institucionales hasta la existencia de una política pública.

El criterio antagónico es rápidamente identificado con lo sucedido en la emergencia; es decir, la falta de competencia de las instituciones estatales para hacer buen uso de los recursos humanos y económicos, la falta de rigurosidad técnica y competencias profesionales del personal asignado a diferentes ámbitos de acción, la inconsistencia

intra-institucional en materias de comunicación y coordinación, entre otros.

### **Reconstrucción con visión de desarrollo regional (“Build Back Better”)**

La reconstrucción no puede solo reponer las pérdidas, sino que debe orientarse con una visión de desarrollo regional a largo plazo ya que son las comunidades más vulnerables las que resultan más desprotegidas, tanto por su condición de vulnerabilidad precedente, como por los planes de reconstrucción cortoplacistas. En este sentido, pero no solo vinculado a la emergencia, se recalca la necesidad de superar el asistencialismo en la intervención estatal ya que su estrechez estanca procesos con enfoque promocional. Un horizonte del cual alejarse en las intervenciones, para los profesionales SP, es el foco de la oferta pública que sostiene un trabajo con enfoque asistencialista que privilegia el cumplimiento de metas y productos numerables e inmediatos por sobre un trabajo prolongado en pos de la calidad de vida de las personas.

### **Cautelar el bienestar biopsicosocial de los interventores**

Sobre todo contextualizado en la experiencia de intervención durante la emergencia que realizó el equipo regional, se erige como criterio normativo el resguardo del bienestar biopsicosocial de los miembros a través de la generación de procesos grupales que permitan analizar y compartir la experiencia. Para los profesionales SP el principal apoyo a lo largo de todo el proceso de intervención fueron sus compañeros de programa, específicamente quienes permanecieron en las comunas desastreadas y sufrieron un desgaste emocional y físico mayor después de la catástrofe.

Situaciones como el aislamiento, la presentación de cambios drásticos físicos o emocionales son situaciones cuyas acciones son orientadas por hacia un detrimento del bienestar psicosocial.

### **Disposición subjetiva de compromiso y racionalidad hacia el trabajo**

Las influencias del desastre en los programas de trabajo interpelan a los profesionales a guiar su actuar desde el compromiso hacia el cumplimiento de las expectativas de la intervención, permaneciendo en el territorio y haciendo frente a la adversidad, de un modo racional, organizado y cautelando una planificación adecuada a las circunstancias y los procesos de la intervención. La evaluación subjetiva de la realidad en este ámbito es mucho más positiva en el sentido que en la experiencia se identifica la aplicación de este criterio normativo en que cada una de las personas presentes en el taller permaneció en la comuna y que se respetaron los tiempos individuales y de la comunidad, siendo permeables a las circunstancias.

La normatividad contraria en este caso está dada por el abandono de las metas, la vinculación autoritaria con la comunidad y la indiferencia a sus propios tiempo para cumplir con procesos de trabajo.

## CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS IDENTIFICADOS PARA CARITAS CHILE

En el caso de Caritas Chile, desde los ejercicios analíticos desarrollados, se pueden construir 6 polaridades normativas sobre 3 ámbitos: comunidades parroquiales, instituciones y equipo ejecutor.

**Tabla 13: Descripción de criterios normativos subjetivos del equipo diocesano.**

Polo positivo	Polo negativo
<b>Comunidades parroquiales</b>	
Solidaridad	Oportunismo
Iglesia preparada	Iglesia desprevenida
Permeabilidad en la toma de decisiones	Impermeabilidad en la toma de decisiones
<b>Instituciones</b>	
Confiabilidad	Incertidumbre y desconfianza
Coordinación permanente	Trabajo descoordinado y/o episódicamente coordinado
<b>Equipo Ejecutor</b>	
Orientación hacia la resiliencia	Impavidez

### **Solidaridad vs. Oportunismo**

La solidaridad es un elemento fundamental de la experiencia de intervención desarrollada y es un mandato para los distintos actores involucrados tanto en la ejecución del Plan Global como para quienes resultaron beneficiados de éste. De acuerdo al equipo ejecutor, las acciones individuales, institucionales y de la comunidad debieran estar guiadas por principios de solidaridad y altruismo, lo que implica ponerse en el lugar del otro, empatizar y sostener una disposición a la participación en iniciativas solidarias. En contraposición, la normatividad negativa en este ámbito es actuar de manera egoísta y oportunista en lo que se englobarían actitudes como la falta de respeto hacia el otro, despreocuparse de las necesidades de los demás y “sacar provecho” de la ayuda humanitaria puesta a disposición de la población afectada por el desastre.

Estos dos horizontes normativos estuvieron presentes en la experiencia analizada, en el sentido de que el equipo ejecutor identifica un fuerte elemento de solidaridad en la vivencia de su trabajo, no obstante, señalan elementos en los que el egoísmo y oportunismo se hacen presentes: “Las situaciones de emergencia sacan lo mejor y lo peor de cada persona.”

### **Comunidad parroquial preparada vs desprevenida.**

Debido a la estructura de funcionamiento del Plan global y de la Iglesia católica misma, la preparación ante emergencias y desastres es un criterio normativo que involucra distintos niveles: desde la organización regional, hasta las comunidades locales y Caritas. Enfocándose principalmente en las comunidades locales; es decir el equipo ejecutor del plan global, se plantea que éstas debieran tener un plan de acción como comunidad, tomar resguardos como equipos pre-organizados y un centro de acopio, generando conciencia cívica sobre cómo enfrentar catástrofes.

Fundamentalmente, este criterio normativo se construye sobre evaluación de que, si bien los integrantes del equipo ejecutor contaron con las capacidades suficientes para hacer frente a la catástrofe, no estaban preparados para tomar parte en un evento de esa naturaleza ni de tal magnitud. De allí entonces, que los sub-elementos de este criterio normativo impliquen, por un lado, que la diócesis deba ser capaz de organizarse rápidamente, y por otro, que las comunidades locales deben conocer su entorno social y comunitario, siendo capaces de identificar líderes y/o referentes en las comunidades y llegando a los sectores más alejados de la vida de la parroquia.

### **Permeabilidad vs Impermeabilidad de los procesos de toma de decisiones**

Más bien como un deseo que un aprendizaje de la experiencia, se alza como criterio normativo hacia el futuro la necesidad de hacer de las decisiones parroquiales un proceso que escuche y considere otras voces, sin por ello transgredir la jerarquía institucional según la cual lo concerniente a las parroquias es de incumbencia del sacerdote a cargo.

### **Confiabilidad de las instituciones vs Incertidumbre y desconfianza.**

Para los participantes de esta experiencia, tanto las instituciones públicas como privadas debieran “gozar de confiabilidad”, en el sentido de que la ciudadanía debiera poder confiar en su correcto funcionamiento y transparencia. Del mismo modo, lo que no debiera suceder en este ámbito es que las instituciones sean poco transparentes en sus gestiones y/o falten a la verdad para obtener apoyo de la comunidad, dado que con ello generan incertidumbres y desconfianza. La gran cantidad de ayuda humanitaria recibida desde diferentes lugares del país, para los participantes, es muestra de la confianza que la ciudadanía deposita en la iglesia para cumplir con la labor de asistir a la población afectada por el desastre.

### **Coordinación permanente vs Trabajo descoordinado y/o episódicamente coordinado**

Se proyecta como un criterio normativo para afrontar catástrofes la necesidad de trabajar de manera coordinada y sostenida en el tiempo con otros actores presentes en el territorio con la finalidad de ser eficientes en la tarea y

respetuosos de las realidades de las comunidades. La polaridad negativa de este criterio normativo, es evidentemente, la realización de un trabajo descoordinado entre los diferentes actores, que “cada cual reaccione por su cuenta”, o bien, que éste sea episódicamente coordinado. La lectura de la experiencia a la luz de esta polaridad indica que si bien la coordinación inicial fue provechosa en tanto se crearon vínculos y se compartió información, ésta decayó conforme el paso del tiempo aún con los intentos de reactivación que propició este equipo ejecutor.

### Orientación hacia la resiliencia vs Impavidez

Un criterio normativo importante respecto de sí mismo del equipo ejecutor puesto en juego en la experiencia, tiene relación con la necesidad de tener una orientación personal hacia la resiliencia y no hacia la impavidez frente a la catástrofe. Para los participantes de esta experiencia es importante aprender de lo sucedido para tener mayores preparaciones en el futuro y así también aprender de los errores. Uno de los componentes que destaca transversalmente a las posiciones que cada persona ocupa en el Plan Global es la necesidad de superar el impacto emocional de la catástrofe para volcarse al trabajo de asistencia a las comunidades. En este aspecto la realidad de lo sucedido habla de caos, dolor, ansiedad y desesperación, y la orientación a la resiliencia apela justamente a la mantención de la calma y descubrir la manera más eficiente de actuar. Sin embargo, esta actitud “de servicio” como fue catalogada por el equipo, debe enmarcarse en límites personales cuyo sentido es proteger al trabajador y/o voluntario del agobio; es decir, del desgaste físico y psicológico.

El equipo ejecutor del Plan Global, señala que también se busca realizar un trabajo “centrado en la persona”, es decir, que el apoyo entregado responda a las necesidades particulares de las personas en los distintos territorios. Para ello se genera una flexibilidad del Plan Global que permite estas consideraciones, y posibilita evaluar constantemente las necesidades emergentes de las personas. En este sentido, el acompañamiento que buscaba fortalecer la resiliencia, también tenía estas consideraciones y tomaba acciones como derivación a psicólogos en caso de que fuese necesario, o un acompañamiento psicoespiritual constante, tanto en las personas atendidas como de las voluntarias y miembros del equipo ejecutor.



## COMENTARIOS FINALES A LA IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS NORMATIVOS SUBJETIVOS



Los criterios abordados por ambas instituciones aportan distintos elementos, que no son contradictorios entre sí, sino que logran ser complementarios en algunos aspectos. En primer lugar, es importante señalar que, para Caritas, los criterios construidos, tienen un fuerte anclaje en una visión de aprendizajes en torno al trabajo de intervención en comunidades afectadas por el desastre. Esto, con el objetivo de contar con instituciones y comunidades preparadas para las emergencias, en términos técnicos y logísticos. Por otra parte, para FSP, el desastre no es abordado como tema en particular, sin embargo, constituye un factor del territorio y de la dinámica social en la que se desarrollaron las intervenciones, por lo tanto, dicha temática ha permeado los elementos puestos en la mesa para la construcción de

estos criterios normativos subjetivos.

Un componente que emerge en ambas organizaciones, a propósito de la construcción de criterios, dice relación con los equipos que ejecutan las intervenciones y/o ayudas a las comunidades. Frente a ellos, señalan que la adaptación frente a la adversidad y la resiliencia, son importantes para llevar a cabo sus labores. Ambas instituciones buscan, además, fortalecer a los equipos para enfrentar nuevas situaciones de desastre, mediante el aumento de capacidades y el aprendizaje de lo sucedido. Asimismo, les resulta sustancial el bienestar de los equipos que trabajan en los territorios, emergiendo la necesidad de protección y autocuidado de los voluntarios, trabajadores y/o profesionales del desgaste físico y psicológico.

En este sentido, los participantes de la FSP, refieren a una adaptación a nivel psico social y a las capacidades profesionales, subrayando la necesidad de cautelar el bienestar en la catástrofe y de moldear el trabajo en conjunto a los procesos llevados por las comunidades. Además hablan de un compromiso hacia los objetivos ulteriores de la práctica de promoción de capacidades y la necesidad de innovación en los dispositivos que configuran el proceso de trabajo, ya que, lo que se plantea como normatividad es aumentar las capacidades tanto en equipos ejecutores como comunidades para hacer frente a las transformaciones propiciadas por el desastre.

Por su parte, Caritas, plantea la superación del impacto emocional de la catástrofe, es decir, la respuesta temprana en su globalidad, para volcarse luego al trabajo de ayuda humanitaria hacia las comunidades. En este aspecto la realidad de lo sucedido habla de caos, dolor, ansiedad y desesperación, y la orientación a la resiliencia apela justamente a la mantención de la calma y descubrir la manera más eficiente de actuar. Sin embargo, esta actitud “de servicio”, como fue catalogada por el equipo, debe enmarcarse en límites personales cuyo sentido es proteger al trabajador y/o voluntario del agobio; es decir, del desgaste físico y psicológico.

En otro aspecto, los participantes de la experiencia Caritas- FSP refieren al rol de las instituciones públicas y visualizan ciertas exigencias a dichos organismos. Para Caritas, la ciudadanía debiera poder confiar en la transparencia y buen funcionamiento de las instituciones, pues de otro modo se generan incertidumbres y desconfianzas; por otro lado, FSP añade que la institucionalidad pública debe tener una respuesta ante la emergencia competente, planificada y articulada y una reconstrucción no asistencialista, con visión de desarrollo regional y que no reproduzca la vulnerabilidad. En este sentido, la institucionalidad pública resulta fuertemente cuestionada en la distancia que arroja la evaluación subjetiva de su desempeño y su orientación, en relación a lo que debiera realizar el Estado según los participantes.

En relación a las comunidades, el equipo de Caritas evidencia una fuerte preocupación ante la preparación y resiliencia que existe en las comunidades frente a desastres y el estado de vulnerabilidad en las que se encuentran las parroquias de la región. Esto nos permite explorar diversos elementos de la preparación para emergencias y desastres y que serían capacidades posibles de integrar en una línea de trabajo específica de gestión de riesgo de desastres desde la Iglesia católica. Estos aprendizajes se cruzan también con la forma de trabajo propia de la Iglesia católica y su estructura organizacional, la cual privilegia la autonomía de los territorios parroquiales y de sus párrocos.

Por otro lado, la FSP piensa las comunidades desde una perspectiva que excede el contexto de desastre, siendo proyectadas acciones orientadas por el involucramiento activo de sus procesos sociales y también en las intervenciones de diferentes actores sobre el territorio bajo el supuesto de que la forma participación más extensiva hoy en día tiende a la instrumentalidad y a hacer equivaler la participación de los dirigentes con una participación comunitaria más ampliada y activa.

Finalmente, la construcción de estos criterios normativos para la FSP, abren la puerta a la generación y transmisión de aprendizajes en torno a los procesos de trabajo con las comunidades en proceso de reconstrucción



desde la perspectiva de quien realiza un trabajo en el ámbito de lo local con las comunidades y de quien está pendiente de procesos macrosociales a través de la política pública. Por su parte, el ejercicio de elaborar estos criterios normativos para los equipos de Caritas Chile, abrió la posibilidad de identificar lo propio de una intervención proveniente de la Iglesia católica. En efecto, la fe, la solidaridad, la opción por los más vulnerables y la no-discriminación fueron relevados como elementos identitarios del trabajo realizado. Es de esperar que estos resultados también puedan servir como elementos para la construcción de una misión o visión particular al trabajo de gestión de riesgo de desastres desde los organismos eclesiósticos regionales.

## MISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA REGIÓN DE ATACAMA



FSP y Caritas Chile, con las particularidades de las experiencias descritas ampliamente en el capítulo anterior, poseen una característica común importantísima para la reflexión en torno a cómo en nuestro país hacemos frente a la gestión del riesgo de desastres, pues ambas instituciones hablan, actúan y piensan desde la posición de la sociedad civil, específicamente desde las OSC entendidas como organizaciones no gubernamentales, fundaciones, corporaciones y otras formas asociativas de menor formalización que no tienen relación con la estructura del estado o sociedad política y que no son parte tampoco del sector productivo.

En una sesión de trabajo conjunta entre los equipos regionales y nacionales de Caritas y de FSP se esbozó la misión que debiera cumplir la sociedad civil en la región de Atacama en materia de desastres visualizada a 10 años plazo y las brechas que se interpondrían en la realización de ese rol. Consecuentemente, se debatió en torno a cada uno de los temas y se construyeron consensos sobre las premisas acá expuestas.

En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil debieran cumplir un rol de incidencia en materia pública en la gestión del riesgo de desastres. Un escenario promisorio al respecto, las ubica en una posición activa, propositiva y opinante, relevando hacia el mundo político y la institucionalidad pública las necesidades e intereses de grupos vulnerables y que no fueron satisfactoriamente abordados por la política pública frente a los desastres, «ser la voz de los sin voz». Se esperaría que este rol

de incidencia se exprese en un modelo de gestión del riesgo que combine las capacidades del Estado y de la sociedad civil, para lo cual es necesario cursar un proceso de empoderamiento y adquisición de conciencia de las OSC acerca de su relevancia en el quehacer público.

Las organizaciones de la sociedad civil debiesen tomar un rol activo en la promoción de la reducción del riesgo de desastres con énfasis en la construcción de una cultura preventiva que trascienda las limitaciones del trabajo en emergencia. Se esperaría que el trabajo en prevención fuera producto de una sistematicidad y organización en el abordaje de la temática

con las comunidades, con los equipos de trabajo de cada organización de la sociedad civil y que involucre a cada una de las organizaciones públicas o privadas regionalmente activas, mediante una definición de sus roles.

Si bien se visualiza como fundamental el trabajo de las OSC en la prevención, la diversidad de organizaciones presentes en la región hace a este sector competente en todas las etapas de la gestión del riesgo. Así, de acuerdo a los distintos quehaceres algunas OSC serán más relevantes en la etapa de emergencia y recuperación, tal como lo ha sido Caritas en el 25M, mientras otras tomarán mayor relevancia en la reconstrucción, así como lo ha sido Fundación Superación de la Pobreza en otros desastres en el país.

Una de las grandes potencialidades de las OSC para posicionarse como promotores de la reducción del riesgo de desastre es su cercanía a los espacios locales y el conocimiento de las comunidades construido en un quehacer cotidiano. De allí se realza el rol de

«primera línea» que debiese mantenerse y potenciarse mediante la utilización de dichos conocimientos para la identificación de vulnerabilidades y capacidades locales para la reducción local del riesgo de desastre. Este rol de primera línea debiese trabajar además en dirección desde el espacio local hacia el Estado y bajo criterios de descentralización y mayor resolutivez local.

Un requerimiento importante para que las OSC puedan ser, efectivamente, promotoras de la reducción del riesgo de desastres en la región, es la formación en las etapas de la gestión del riesgo de desastre y los procesos que en su seno se desarrollan, así como también es necesario un conocimiento actualizado de los planes de prevención, protección y respuesta de parte del Estado a las situaciones de emergencia, desastres y catástrofes.

La organización entre las diferentes ONG, fundaciones y corporaciones resulta fundamental para poder consolidarse en un rol activo en el espacio público para aportar al desarrollo regional y en la reducción local del riesgo de desastre en particular. Un primer elemento para lograr esta organización es el mutuo conocimiento de las OSC, que implica no sólo el conocer quién trabaja dónde, sino saber los lugares, comunidades, segmentos y temáticas que conforman el quehacer de cada organización. Desde allí se requiere de la capacidad de las organizaciones para generar y mantener un tipo de trabajo en red que exceda los márgenes de la RRD, que se constituya como un espacio de elaboración de objetivos comunes que trasciendan los diferentes modos de abordar las problemáticas con los que cada cual trabaja y que derive en una sinergia orientada al desarrollo de la región.

Pero esto es solo una parte de la organización deseada. La vinculación con el Estado resulta fundamental para dar una



respuesta coordinada a las necesidades de la población afectada por el desastre del 25M y, de modo general, es vital para la transmisión de conocimientos locales que entran en juego -como facilitadores u obstaculizadores- en las acciones de la política pública en diversas materias. Lo primero se resuelve con la existencia de protocolos y planes de prevención que incorporen una misión coordinada; en tanto que lo segundo reviste una sensibilidad de las OSC y el argumento central de la necesidad de la coordinación con el Estado, a saber, su reconocimiento como fuente válida de conocimientos relevantes sobre el territorio y las comunidades.



La centralidad de las organizaciones de la sociedad civil para la gestión del riesgo de desastre y para el desarrollo, se erige en torno a la declaración de que son estas organizaciones quienes tienen un mayor conocimiento y comprensión de los diversos territorios y comunidades de la región, ya que son quienes están en contacto cotidiano con las personas que los habitan, con las dinámicas que desarrollan y con las vulnerabilidades que afrontan. Así queda ilustrado en la siguiente cita:

**“somos nosotros los que estamos en el territorio y que conocemos las particularidades de cada uno, las problemáticas que frente a las catástrofes recrudecen (...) sabemos cuáles son las situaciones, actores y recursos que existen en cada uno de estos territorios”.**

La validación de este tipo de conocimientos por parte del Estado es crucial a juicio de las OSC participantes de este análisis. Lo es porque se evalúa que son conocimientos y niveles de comprensión sobre el territorio y las comunidades que no posee la institucionalidad pública y que es decisivo para dar respuesta efectiva y eficiente a un evento catastrófico, como también lo es para reducir el riesgo de desastres en sus diferentes etapas. Cabe precisar que este acervo de aprendizajes generados en la práctica cercana con las comunidades no es puesto en duda en su validez o utilidad para la acción sino que, el problema surge cuando las OSC consideran que no son legitimadas como actores clave y este conocimiento es a su vez, mayoritariamente menospreciado por Estado. Se expresa claramente, entonces, el deseo de las OSC de ser un canal

legítimo de transmisión de conocimientos locales hacia la estructura estatal.

Pese a ello, bien se identifica la demanda no resuelta de una relación positiva con el Estado, se le aborda de una manera crítica en la que se cuestiona la necesidad imperiosa de tener tal visaje y la cantidad de energía puesta por la sociedad civil en trabajar dicha validación. ¿Qué nos hace pensar de ese modo? ¿Podemos resolverlo de otra manera, podemos prescindir del Estado? ¿Qué nos garantiza que el Estado tiene la expertise en los desastres siconaturales? Si el país ha sido asolado por desastres siconaturales en numerosas ocasiones y el Estado ha demostrado no dar las respuestas propicias, ¿por qué no organizarse la sociedad civil y validarse de facto en el ejercicio pleno de sus capacidades y conocimientos? Son cuestionamientos que rondan la visión de una sociedad civil como fuente válida de conocimientos pertinentes sobre los espacios locales y un Estado alejado de las comunidades.

**Tabla 14: Elementos de la misión de las OSC en materia de desastres en Atacama para los próximos 10 años**

<b>ROL DE INCIDENCIA</b>	Activas en el espacio público, conscientes de su relevancia y con vocación de incidencia para salvaguardar los intereses de grupos vulnerables en relación a los desastres siconaturales
<b>PROMOCIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b>	Promotoras activas de la creación de una cultura preventiva y de la reducción local del riesgo de desastres, preservando un rol «de primera línea».
<b>ORGANIZACIÓN SINÉRGICA</b>	Fuertemente vinculadas entre sí y con el Estado, se conocen mutuamente, son capaces de definir objetivos comunes en pos del desarrollo regional y trabajar cooperativamente para lograrlos
<b>FUENTE VÁLIDA DE CONOCIMIENTOS LOCALES</b>	Legitimación de las OSC como fuente de información válida y pertinente sobre el territorio.

Existen ciertas brechas bien fundadas en la práctica que es necesario superar para poder cumplir efectivamente un rol de incidencia y promoción de la reducción local del riesgo de desastres. Un elemento transversal a éstas –o bien explicativo– es el desenvolvimiento bajo un Estado neoliberal que crea ciertos tipos de vinculación con los sujetos afectados por los desastres y moldea ciertas acciones también con las organizaciones de la sociedad civil. La vinculación subsidiaria con el sistema individual o familiar en contexto de emergencia, recuperación y reconstrucción cercana para la población afectada la discusión en torno al traspaso de recursos o bienes en ausencia de una discusión más colectiva y la posibilidad de abordar la situación desde las OSC con un enfoque de mayor propositividad y participación. Si bien no se plantea como un objetivo cambiar la estructura del Estado, sí lo es la generación de un cambio en las propias prácticas de las OSC, desde aquellas asistencialistas, dependientes o subordinadas hacia un enfoque de mayor proactividad y autogestión, quebrando el juego subsidiario instalado en el seno del neoliberalismo, para comenzar a desarrollar las capacidades que permitan cumplir el rol definido previamente y desde un lugar mucho más comunitario, colectivo y cooperativo.

Existe un diagnóstico compartido acerca de lo limitadas y débiles capacidades de la sociedad civil y política en Atacama



para gestionar el riesgo de desastres. Las organizaciones de la sociedad civil detectan en sí mismas la falta de preparación para afrontar el ciclo del riesgo desde un evento catastrófico en torno a tres carencias. La primera de ellas es la falta de experiencia y/o protocolos institucionales propios para reaccionar de la manera más adecuada a la emergencia; la segunda habla del desconocimiento en torno a la normativa e institucionalidad pública involucrada; siendo la tercera, la falta de formación en el ciclo del riesgo, sus diferentes etapas y los procesos que involucra para poder plantear un trabajo pertinente a lo largo del tiempo.

Existen brechas que son vulnerabilidades institucionales a nivel estatal que impiden que las OSC cumplan el rol propuesto si las cosas se mantienen tal como están. La más denotativa es que el plan de protección civil a nivel país no contempla la participación de éstas organizaciones en ninguna de sus etapas. De allí al nivel

local la brecha se extiende hacia la inexistencia de un marco normativo que redunde en poco protagonismo, indefinición de roles y funciones. Esto involucra la visión de que los distintos niveles de la estructura del Estado poseen pocas capacidades para reducir los riesgos de desastres y dar respuestas certeras. En efecto, una brecha que visualizan las organizaciones participantes para poder avocarse a un rol más promocional y preventivo, es un recorrido las malas decisiones públicas que aumentan la percepción de desprotección en la población que ya ha sido afectada por desastre, en este caso, por el 25M.

Frente a esto, la desarticulación interna de las organizaciones de la sociedad civil contribuye a hacer lejano el horizonte planteado para 10 años. De partida, se concuerda que existe un desconocimiento generalizado de las diferentes formas asociativas de las SC de la región y una baja articulación entre ellas, donde los egos institucionales en ocasiones socavan las tentativas de establecer trabajos mancomunados. Tal desarticulación es extensiva a la relación con el Estado, ya que no se hallan mayores diálogos a nivel de sociedad civil de manera constante con éste, ni la voluntad para crear y sostener dicha relación de mutua implicación en la situación de desastre:

**«Hay una escasa voluntad del Estado de que personas de las organizaciones y la sociedad civil en general puedan estar involucradas en estos procesos, antes y posteriormente. Esa escasa voluntad fue visualizada al menos por todas las instituciones que estábamos en ese espacio de trabajo»**

Esta situación proyectada en el tiempo sería un impedimento para que las OSC pudieran cumplir el rol que se han propuesto en la reducción del riesgo de desastres y no se superaría solo con la mantención de ciertas vinculaciones

personalizadas en funcionarios de gobierno que no han sido fructíferas hasta el momento.

La situación actual promete además otras brechas estrechamente relacionadas. Una de ellas es el desconocimiento del quehacer de las OSC por parte de la estructura estatal regional, otra es la vinculación sólo bilateral entre algunas organizaciones y algunos servicios, ministerios y/o municipios; siendo la tercera la fragmentación de la intervención en los distintos niveles y sectores del Estado, ya que se aprecia que la intervención de carácter central-nacional en la emergencia contribuyó a la desarticulación de las redes de información acerca de las decisiones y acciones llevadas a cabo, además de distanciar aún más de los territorios locales las estrategias de intervención:

**«a nivel regional fuimos demasiado intervenidos por autoridades de nivel nacional, por lo tanto independiente que nosotros pudiéramos tener un contacto directo con algún servicio, no tenía ningún tipo de autoridad frente al otro (...) podía escuchar, pero no se transmitía... [pasaron] de 2 a 3 meses y no habían subido la información»**

**«la SEREMI de salud tuvo que recurrir a nosotros para poder canalizar los recursos que tenían porque las personas que estaban ahí no conocían Tierra Amarilla, nunca habían ido»**

Este tipo de desarticulaciones y falta de diálogo es un denominador común a la relación del Estado con la Sociedad Civil en diversos temas en la experiencia de los participantes. La impermeabilidad de los espacios de toma de decisiones a la participación ciudadana y la necesidad de diálogo de la Sociedad Civil toman contacto en espacios marcados por la desconfianza y finalmente el desencuentro entre instituciones y OSC.

Finalmente, son dos las situaciones bastante particulares de la gestión interna de las OSC que podrían menoscabar la posibilidad de contraer el rol propuesto: la primera es la alta rotación de personal que existe en las organizaciones en la región, que haría que las vinculaciones establecidas fueran intermitentes sin la adecuada gestión del conocimiento dentro de las organizaciones; la segunda es la dependencia de algunos equipos regionales frente a las direcciones nacionales para la toma de decisiones, lo que retribuye poca autonomía y agilidad en el



proceso de intervención vinculado a otros actores en un contexto dinámico.

**Tabla 15: Listado de brechas identificadas para la consecución de la misión**

<b>MODELO NEOLIBERAL</b>	Prácticas asistencialistas, dependientes o subordinadas de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado e individualización de los daños producidos por los desastres.
<b>POCA PREPARACIÓN PARA LA GRD</b>	Falta de formación en la materia y deficitarias capacidades de la estructura del Estado para la gestión del riesgo de desastres.
<b>DESARTICULACIÓN DE LAS OSC</b>	Desconocimiento y desarticulación entre las organizaciones de la sociedad civil.
<b>DESVINCULACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL</b>	Desencuentros y falta voluntad para el diálogo de parte del Estado hacia la sociedad civil en general.
<b>GESTIÓN INTERNA</b>	Alta rotación de personal y poca autonomía regional respecto de los niveles centrales.

A modo de síntesis, la misión visualizada para las OSC en materia de desastres en Atacama tiene un núcleo central en la promoción de la reducción del riesgo de desastres desde la creación de una cultura preventiva y el aprovechamiento de los conocimientos locales que las organizaciones van construyendo en su práctica cotidiana junto a las comunidades. La valorización de este conocimiento como un elemento importante para la reducción de la vulnerabilidad y el reconocimiento de las OSC como un canal legítimo para vincularlos con la política pública, es una declaración con adhesión fervientemente, que expresa un sentir compartido respecto de la necesidad de tomar parte en los asuntos públicos y en la intervención social en la región.

Desde un abordaje crítico se apareja a esta situación ideal de las OSC la necesidad de resolver con dicha validación con el Estado. El escaso diálogo que existe en la actualidad con esta estructura y también la disgregación que viven las mismas organizaciones y la Sociedad Civil en general entre sí y con la sociedad política son brechas que apuntan plenamente a la falta organización en diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, el logro de la organización sinérgica hacia la Sociedad Civil y hacia el Estado beneficiaría ampliamente a los diversos involucrados, sin que necesariamente estuviese relacionado con la temática de desastre. Ahora bien, frente a esto, una de las brechas más apremiantes es la que guarda relación con el hecho de que nos desarrollarnos como sociedad en un modelo neoliberal que reduce y cercena la participación ciudadana, así como enfrenta los desastres sólo una vez ocurridos desde el plano subsidiario y sin la adecuada inversión pública en la prevención de desastres y la preparación de las comunidades.

En este capítulo se describe la operacionalización de los conceptos que inspiran los modelos y/o programas de intervención que dan forma a la experiencia desde una interpretación subjetiva de los conceptos y prácticas. En el caso de la FSP se hace una descripción de aquellos conceptos teóricos y estrategias que guían el proceso de intervención, mientras que para Caritas Chile se describen aquellos conceptos que dan forma a la Acción Humanitaria desarrollada y a las disposiciones subjetivas del equipo ejecutor del Plan Global.



## CONCEPTOS Y PRÁCTICAS PARA LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA

A continuación, se ofrece una sistematización de las discusiones generadas en dispositivos grupales de análisis de la experiencia donde tomaron parte los PSP de las comunas desastradas, así como las no desastradas y el Equipo Regional. En dicha instancia se invitó a cada participante a relevar - desde la experiencia que cada uno de ellos vivió en su trabajo y su rol particular- los conceptos o fenómenos más significativos para la práctica desarrollada. Para motivar esta identificación, se puso a disposición un “Mazo de Conceptos” con más de 80 palabras elegibles, específicamente seleccionadas para FSP por el equipo sistematizador. Para cada concepto jerarquizado se instruyó la construcción de una descripción abstracta respondiendo a la pregunta «¿Cómo se entiende este concepto o fenómeno?» y su operacionalización «¿Cómo hemos trabajado este concepto o sobre este fenómeno?».

El proceso de análisis en tanto consideró la generación de debate sobre las ideas expuestas por los participantes con la finalidad de explorar los límites y alcances de cada uno de los conceptos o fenómenos y la posterior sistematización de esta información por parte del equipo sistematizador. Cabe reiterar que este proceso enfatiza la interpretación subjetiva de los conceptos y las prácticas y no el conocimiento enciclopédico.

Como resultado se obtuvo la definición de 11 conceptos y prácticas que se presentan en formato de cartillas. Éstos remiten fundamentalmente a dos ámbitos: un primer grupo da cuenta de los conceptos teóricos empleados para entender la realidad que se interviene (ej. Vulnerabilidad), en tanto el segundo agrupa estrategias para el trabajo de intervención en relación a -pero no exclusivamente- los principios teórico-conceptuales (ej. Participación). A continuación, se presenta el lista de conceptos y fenómenos por grupos y posteriormente se presentan las definiciones conceptuales y prácticas en formato de cartillas.

Tabla 16: Listado de conceptos y estrategias

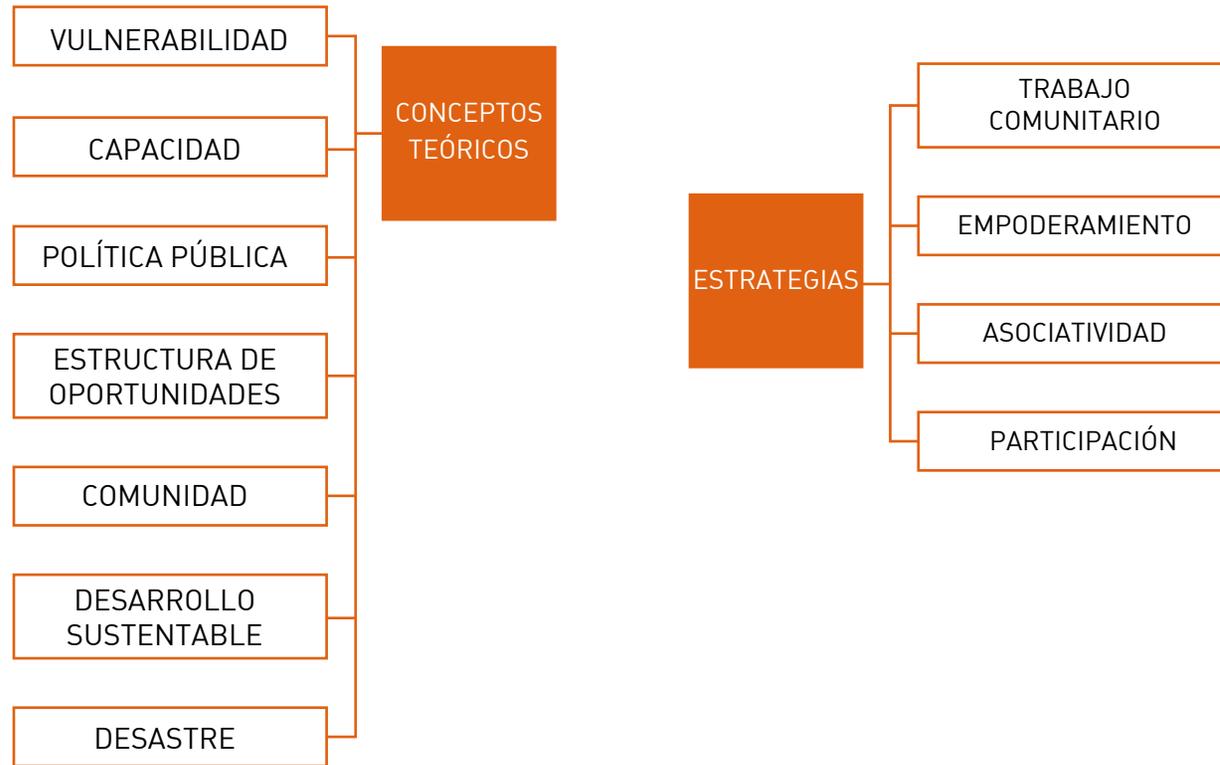


Tabla 17: Cartillas de conceptos teóricos

CONCEPTOS TEÓRICOS	
<p><b>GRUPOS VULNERABLES Y VULNERABILIDAD</b></p> <p>Grupos de personas que viven en situación de pobreza material, social y/o psicológica, lo que compromete su subsistencia y adaptación al medio y ante lo cual pueden ser o no conscientes. La vulnerabilidad es una situación y/o circunstancia y no una característica propia de quien la vive; por lo tanto puede cambiar en el tiempo.</p> <hr/> <p>Concepto</p> <hr/> <p>Práctica</p> <p>La reducción de la vulnerabilidad se logra mediante la instalación de capacidades en las personas. Es un proceso a largo plazo y su progresión limita con la cualidad de la estructura de oportunidades de la región</p>	<p><b>CAPACIDADES</b></p> <p>Conjunto de habilidades, recursos y conocimientos personales o grupales que se adquieren y desarrollan por medio de procesos de aprendizaje a través de la experiencia práctica. Pueden verse limitadas por factores económicos, sociales, políticos, entre otros.</p> <hr/> <p>Concepto</p> <hr/> <p>Práctica</p> <p>Generación, visibilización, desarrollo y fortalecimiento de las habilidades de comunidades locales y profesionales FSP para la concreción de acciones de autogestión y articulación con la estructura de oportunidades que permitan transformar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza.</p>
<p><b>POLÍTICA PÚBLICA</b></p> <p>Conjunto de normativas oficiales que determinan y/u orientan el quehacer político, económico y social; las que deben tener pertinencia territorial, considerar los saberes y dinámicas locales y proporcionar bienestar y aportar al desarrollo sustentable de las regiones.</p> <hr/> <p>Concepto</p> <hr/> <p>Práctica</p> <p>Acercamiento de la oferta pública hacia las comunidades y territorios a nivel regional. Entrega de conocimiento hacia las instituciones y proposición de modificaciones a las políticas públicas en pos de su pertinencia territorial y orientación al desarrollo de las comunidades.</p>	<p><b>ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES</b></p> <p>“Probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. El término “estructura” alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí”</p> <hr/> <p>Concepto</p> <hr/> <p>Práctica</p> <p>Visibilización de los recursos públicos (proyectos, fondos y programas) y acercamiento del gobierno local a la comunidad para la satisfacción de necesidades mediante el apoyo al funcionamiento de las organizaciones sociales y a las actividades comunitarias en general.</p>

7 En los talleres no fue posible identificar una descripción emic de los participantes del taller; en su lugar, se incorpora la definición extraída de Katzman, R., Filgueira, C. (1999)

### COMUNIDAD

Conjunto de personas que comparten, habitan y/o se desarrollan en base a intereses e ideas comunes. Se vincula con el sentido de pertenencia, el mutuo reconocimiento en su interior y con la generación de identidad en torno a lo común.

Concepto

Práctica

Visibilización de lo común para la generación de un sentido de comunidad y desarrollo de sus capacidades para la transformación de su realidad

### DESARROLLO SUSTENTABLE

Desarrollo socioeconómico que no compromete hacia el futuro los recursos del medio ambiente ni los humanos y equilibra los aspectos social, económico y ambiental.

Concepto

Práctica

Sensibilización y concientización del cuidado del medio ambiente por medio de talleres y campañas. Puesta en valor de procesos productivos artesanales sustentables.

### DESASTRE

Evento natural y/o causado por el hombre que modifica o transforma el territorio, interfiere con su desarrollo y aumenta las vulnerabilidades. Su cualidad y magnitud está mediada por factores sociales, políticos y económicos.

Concepto

Práctica

El desastre del 25M determinó el curso de la intervención en los territorios desastados ya que los modificó de manera importante.

**Tabla 18: Cartillas de conceptos y estrategias de intervención**

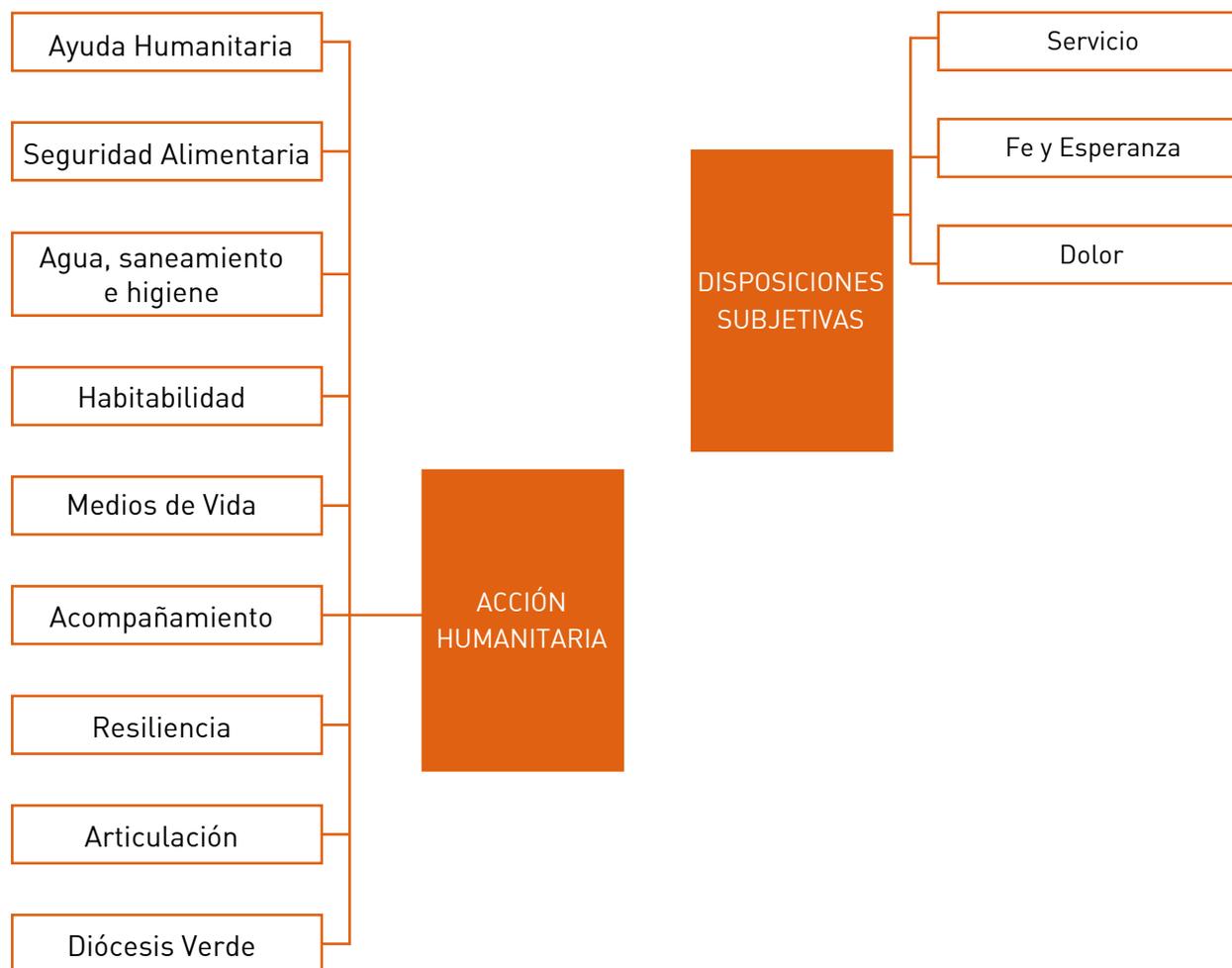
ESTRATEGIAS	
<p><b>TRABAJO COMUNITARIO</b></p> <p>Es un proceso de transformación generado y conducido por la propia comunidad cuya finalidad es reportarle beneficios utilizando recursos endógenos y aquellos proporcionados por instituciones públicas y privadas. El trabajo comunitario no es instrumental ni obligatorio y conlleva necesariamente la participación de la comunidad.</p> <hr/> <p>Concepto Práctica</p> <p>Puesta a disposición de los PSP a las comunidades en un trabajo cotidiano con las organizaciones, conectando con otros actores, potenciando y fortaleciendo la acción de la comunidad.</p>	<p><b>EMPODERAMIENTO</b></p> <p>Comprensión de las capacidades individuales y colectivas para la generación de cambio. Implica asumir la responsabilidad por la resolución de las problemáticas de la comunidad y se vincula con la autogestión y la articulación con actores relevantes a nivel comunal.</p> <hr/> <p>Concepto Práctica</p> <p>Generación de espacios de participación en las comunidades donde se ejerciten las capacidades.</p>
<p><b>ASOCIATIVIDAD</b></p> <p>Es la unión para lograr una sinergia positiva. Es un colectivo de personas generando un valor mayor al de sus individualidades sumadas.</p> <hr/> <p>Concepto Práctica</p> <p>Talleres y dinámicas para promover los beneficios de asociarse y desarrollar la voluntad de trabajar en equipo.</p>	<p><b>PARTICIPACIÓN</b></p> <p>Es el tomar parte y estar presente en la vida de la comunidad.</p> <hr/> <p>Concepto Práctica</p> <p>Es un requerimiento bidireccional: la intervención del PSP implica la participación de los profesionales en todas las actividades del territorio a la vez que ésta requiere la mayor participación de la comunidad.</p>

## CONCEPTOS Y PRÁCTICAS PARA CARITAS CHILE

A continuación, se describen los conceptos que inspiran las acciones desarrolladas en el Plan Global de Caritas Chile, dando forma a la experiencia. Para ello, se ofrece una sistematización de los conceptos centrales del tipo de respuesta ofrecido por Caritas Chile según los informes técnicos institucionales y de las discusiones generadas en los talleres participativos de análisis de la experiencia. En éstos últimos, tomaron parte el equipo diocesano, las voluntarias parroquiales y la coordinación del Programa Medio Ambiente, Gestión del Riesgo y Emergencias del Servicio Nacional de Caritas Chile. En dicha instancia se invitó a cada participante a relevar - desde la experiencia que cada uno de ellos vivió en su trabajo y su rol particular- los conceptos o fenómenos más significativos para la práctica desarrollada. Este proceso enfatiza la interpretación subjetiva de los conceptos y las prácticas, sin embargo, son igualmente consideradas las definiciones técnicas aportadas por el informe parcial del plan global; así como también algunas definiciones de organismos internacionales, dispuestas con el objetivo de aclarar conceptos que emergen a lo largo del todo el proceso de sistematización.

Como resultado de la sistematización de esta información se obtuvo la definición de doce elementos relacionados a la acción humanitaria y a disposiciones subjetivas características de involucrados en la experiencia, las que se esquematizan a continuación y luego se presentan en detalle en formato de cartillas.

Tabla 19: Listado de conceptos de acción humanitaria y disposiciones subjetivas



**Tabla 20: Cartillas de conceptos relacionados a la Acción Humanitaria**

ACCIÓN HUMANITARIA	
<b>AYUDA HUMANITARIA</b>	<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>
<p>Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres, orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales (Perez de Armiño, 2000).</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Práctica</p> <p>Contribución en la atención de las comunidades más afectadas por los aluviones mediante la entrega de ayuda directa a las personas, el fortalecimiento de las economías familiares y el mejoramiento de las condiciones de vivienda, junto con el apoyo a la reconstrucción de los vínculos comunitarios y sociales.</p>	<p>Acceso físico, económico social a los alimentos necesarios (en cantidad, calidad nutricional, seguridad y preferencia cultural) para una vida activa y saludable, por todos los miembros de la familia, en todo momento y sin riesgo previsible de perderlo. La ayuda alimentaria, en tanto, es la transferencia de recursos a determinados países o sectores en forma de alimentos o de donaciones monetarias ligadas a su adquisición (Perez de Armiño, 2000).</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Práctica</p> <p>Aseguramiento del acceso a alimentos que permitieran una adecuada nutrición a familias afectadas. La ayuda alimentaria constituye la primera respuesta de Caritas frente a la emergencia y complementó la respuesta de los organismos estatales, en ocasiones, con mayor rapidez. Implicó la recolección, acopio y distribución de insumos humanitarios operativos tanto en Santiago como en la zona afectada.</p>
<b>AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE</b>	<b>HABITABILIDAD</b>
<p>Son los recursos más importantes de la salud pública para prevenir las enfermedades infecciosas y proteger la salud de las personas, además de ser esenciales para el desarrollo (Perez de Armiño, 2000). Implica garantizar el acceso seguro y equitativo al agua, así como a artículos para una adecuada higiene personal.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Práctica</p> <p>Distribución de agua potable e implementos para la higiene personal de las familias afectadas. Se complementó con la realización de talleres de higiene y salud a personas, familias y comunidades.</p>	<p>Restablecimiento de las condiciones dignas de vivienda y desarrollo de la cotidianidad doméstica en consideración de la infraestructura, enseres domésticos, abrigo y seguridad de sus habitantes.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Práctica</p> <p>Reparación de viviendas afectadas por el desastre en situación de daño menor reparable y entrega de artículos de limpieza, equipamiento doméstico y abrigo a las familias afectadas.</p>

### MEDIOS DE VIDA

Son las capacidades, activos (materiales y sociales) y actividades necesarias para vivir (FAO, s/f). Son los medios de sustento familiar y asociativo de la población afectada.

Concepto

Práctica

Protección y promoción de los medios de vida mediante la creación de soporte social para el desarrollo y rehabilitación de los procesos productivos en las economías locales y familiares-domésticas a través del autoconsumo y micro comercio. Comprendió la reposición de materiales de trabajo, el apoyo y acompañamiento al emprendimiento familiar o asociativo y la orientación y articulación hacia la oferta de política pública.

### ACOMPañAMIENTO

Acompañamiento integral a las personas, familias y comunidades afectadas por el desastre, tendiente a favorecerla re-significación del dolor humano, la activación de los vínculos comunitarios y la articulación con redes de apoyo local.

Concepto

Práctica

Acompañamiento psicoespiritual, psicosocial y a la organización comunitaria, mediante acciones de contención emocional y orientación espiritual a damnificados/as, cuidado de salud mental de cuidadoras, apertura de espacios de resignificación comunitaria y generación de estrategias de autocuidado en el equipo diocesano, entre otros.

### RESILIENCIA

Capacidad colectiva e individual de las comunidades afectadas y del equipo ejecutor, que permitió trabajar a pesar de las dificultades y recomponerse del desastre. Genéricamente, es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (UNISDR, 2009).

Concepto

Práctica

Fortalecimiento de la resiliencia individual y comunitaria por medio de la exploración de experiencias de vida, reconocimiento de recursos personales para afrontar la situación de desastre.

### ARTICULACIÓN DEL TRABAJO

Es el trabajo en red y en equipo. Implica la articulación a nivel institucional, con otras organizaciones no gubernamentales y con la institucionalidad pública; así como la articulación a nivel territorial con las comunidades parroquiales y el trabajo en equipo de quienes ejecutan, gestionan y coordinan el plan global.

Concepto

Práctica

Articulación de diferentes fuentes de financiamiento nacional e internacional en una sola plataforma de trabajo (Plan Global). Disposición de equipos de trabajo territoriales en las comunidades, que reconocen las posibilidades y capacidades de cada uno de sus integrantes. Adquisición de una rutina de trabajo basada en la reunión semanal del equipo ejecutor ampliado para la circulación de información, definición de criterios y metodologías de implementación pertinentes a cada territorio y coordinación logística.

DIÓCESIS VERDE

Auto-definición de la Diócesis de Copiapó que pone en el centro de su identidad la defensa del medioambiente y el cuidado de la creación (de Dios).

---

Concepto

Práctica

Defensa del agua y criticismo hacia las empresas mineras contaminantes, de las cuales no se reciben aportes materiales o monetarios. Disposición de espacios para la realización de actividades abiertas a la comunidad que promuevan la defensa del medioambiente y favorecimiento de la concientización y organización social en la problemática (marchas, seminarios, reuniones, etc.).

**Tabla 21: Cartillas de conceptos relacionados a disposiciones subjetivas**

DISPOSICIONES SUBJETIVAS	
<p style="text-align: center;"><b>SERVICIO</b></p> <p>“Servicio es la entrega disponible y generosa hacia el más necesitado” .</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto Práctica</p> <p>“Testimonio y disponibilidad de hermanos con valiosos dones, puestos al Servicio de los demás desde la gratuidad” .</p>	<p style="text-align: center;"><b>FE Y ESPERANZA</b></p> <p>Esperanza es aquello que ayuda a superar el sufrimiento y la Fe es el relato que sustenta la creencia en Cristo.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto Práctica</p> <p>Entrega de palabras de aliento y esperanza a la comunidad afectada, basadas en el testimonio de Jesús y la experiencia de vida: “Es la labor enfocada en llevar esperanza a quien sufre y un testimonio de fe en Cristo” “Sello del trabajo de caritas” .</p>
<p><b>DOLOR</b></p> <p>Sufrimiento por las consecuencias del desastre en las comunidades y experiencia de pérdida, tanto de vidas humanas como pérdidas materiales.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Concepto Práctica</p> <p>Respeto y acogida hacia la experiencia de dolor del otro, como una disposición fundamental del equipo ejecutor. En ese proceso hay una “escucha atenta y abierta a la realidad subjetiva del hermano sufriente, ayudando a trascender esa vivencia en clave de esperanza” .</p>	

8 Integrante equipo diocesano participante del Taller de Análisis Participativo de la Experiencia, Sesión 2: Operacionalización Conceptual. Realizado el 25 de mayo de 2016 en Copiapó, Chile.

9 Ibid.  
10 Ibid.  
11 Ibid.  
12 Ibid.

## COMENTARIOS FINALES A LA OPERACIONALIZACIÓN CONCEPTUAL

### Comentarios a la operacionalización conceptual de la Fundación Superación de la Pobreza

El proceso de sistematización ha sido fruto de un estrecho trabajo de reconstrucción, facilitación y análisis entre el equipo vinculado al proceso de intervención y el equipo sistematizador externo. Como resultado de este trabajo se ha generado un producto que da cuenta de la experiencia tanto en un nivel operacional como subjetivo, cuya riqueza es el situar las experiencias de intervención en torno a la reducción de riesgos de desastres como un objeto de estudio en sí mismo y como un desafío importante para quienes asumen el compromiso de generar conocimientos situados, pertinentes y locales que alimenten planes y programas en el tema.

Ello ha implicado una importante oportunidad de poner a disposición de la institución no sólo una síntesis sistemática de la forma en que se actuó en el desastre del 25M, sino también saberes sobre los cómo, los cuándo y los porqués del trabajo, desde las visiones de los implicados directos en la experiencia, esto es, los profesionales Servicio País, las comunidades involucradas y también del Equipo Regional de la Fundación.

El desastre sucedido en la región de Atacama en el año 2015 implicó una fase de emergencia bastante prolongada en la que la vida cotidiana de los territorios afectados se vio fuertemente determinada por este contexto. Así también lo fue para el quehacer cotidiano de la Fundación en la región, el cual fuera inusitadamente alborotado por el desastre y que en esta primera fase volcó sus recursos de manera importante a atender efectos inmediatos de la catástrofe en la población e institucionalidad regional. De allí en más, es posible apreciar una paulatina disolución del protagonismo del desastre en la determinación y ejecución de las acciones para dar paso a su incorporación en la intervención como un dinamizador de la vida social, de las condiciones de vulnerabilidad del territorio -agudizando y haciendo emerger nuevas vulnerabilidades-

de la estructura de oportunidades, sin constituirse como un ámbito de intervención específico. Así, en la medida que progresa la sistematización es posible visualizar fácilmente el protagonismo de «el desastre» en las etapas tempranas de la experiencia y del proceso de análisis, y cómo en la medida que la experiencia es abordada desde niveles más abstractos, toman mayor protagonismo temas propiamente vinculados a la intervención social y al desarrollo.

En este ámbito, cuestiones directamente vinculadas con la matriz teórica del modelo de intervención son puestas en la práctica como guía para la acción y como herramientas de análisis de la realidad a la



hora de reflexionar sobre la experiencia, por lo que se podría hablar, en términos generales, de una coherencia de la intervención pese a las vicisitudes de la catástrofe y, además, de una voluntad de ampliar las traducciones prácticas institucionales del modelo en contexto de desastre.

De este modo, el ejercicio de reconstrucción de la experiencia sirvió a los miembros de la FSP para relevar la necesidad de establecer protocolos para la respuesta institucional en contexto de emergencia como uno de los principales aprendizajes. Esta idea también fue mencionada con fuerza en las actividades elaboración de criterios normativos para el trabajo de intervención, como una acción necesaria para acercarse a una respuesta institucional consistente con los valores y orientaciones de la Fundación. La experiencia de coordinación con organismos del estado y organizaciones de la sociedad civil del Equipo Regional de la FSP y la adopción del rol de producción de información sobre los damnificados y sus viviendas por los profesionales SP, fueron vistos como estrategias que permitieron generar una respuesta a la emergencia consistente con las necesidades técnicas y logísticas del conjunto de actores presentes en los territorios desastados. Sin embargo, se reconoce que la existencia de protocolos para la respuesta institucional habría permitido una definición más clara de roles, por ejemplo, en el establecimiento de vínculos institucionales para la inclusión de los profesionales en las acciones de respuesta más adecuadas a sus capacidades. Así, el establecimiento de protocolos también es visto como una acción necesaria para la identificación de recursos dentro de la propia Fundación, mejorando la gestión de la respuesta.

Por otra parte, el aprovechar la experiencia vivida para la generación de aprendizajes que se traduzcan en protocolos, permite trabajar el cuestionamiento sobre la forma en que podrían desarrollarse las capacidades de las comunidades para hacer frente a las situaciones de desastre y sus efectos. En sintonía con las consideraciones del concepto de «respuesta de primera línea», se plantea la inquietud de tomar como sujeto de intervención en estos contextos a las comunidades locales desde un primer momento, en tanto éstas son las primeras respondedoras ante estos fenómenos y quienes viven de manera sostenida los efectos negativos de las catástrofes. En un protocolo, esto puede significar, por ejemplo, propiciar la transmisión de información pertinente respecto de la situación de damnificados y los territorios a las propias comunidades, información que podría nutrir respuestas endógenas en dichas comunidades, basadas en la solidaridad entre vecinos o entre organizaciones comunitarias y la generación de un trabajo conjunto entre la Fundación y las comunidades.

En este sentido, la Fundación en tanto organización de sociedad civil que conecta con la oferta pública, es un actor preciso para plantear la inquietud sobre la forma en que las comunidades toman parte en el proceso de su propia recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Recurrentemente en el quehacer de la Fundación se plantea la necesidad de acercar las políticas públicas a la población y la necesidad de que éstas sean pertinentes a los territorios. Pues, el desastre 25M es una oportunidad para enriquecer el modelo interventivo de la Fundación en la región y hacia el futuro.

### **Comentarios a la operacionalización conceptual de Caritas Chile**

La conceptualización de los elementos centrales que dan forma a esta experiencia permite realzar su adecuación a las lógicas de la acción humanitaria en temáticas de gestión del riesgo de desastres y con ello la posibilidad de situarla en marcos internacionales sobre la materia, sin por ello mellar el protagonismo de los elementos de singularidad de la



experiencia que se relacionan con la subjetividad de su equipo ejecutor.

La adecuada estructuración de las líneas de trabajo del Plan Global en la nomenclatura de la acción humanitaria internacional contribuye a comprender de mejor manera la lógica de implementación de la experiencia de Caritas, así como su relación con las necesidades de la población desastzada y la temporalidad de cada una. Elementos como la seguridad alimentaria, el restablecimiento y promoción de medios de vida, el saneamiento y acceso al agua -por nombrar algunos- son preocupaciones centrales en la respuesta a los desastres en las etapas de emergencia y recuperación por parte de organismos públicos y privados, lo que abre la puerta a la complementariedad técnica del trabajo. Aunque una sazón especial al tradicional apoyo psicosocial en situaciones de catástrofe le otorga la incorporación del componente espiritual a la conceptualización y consiguiente detección como una necesidad a ser cubierta en la población desastzada. Esta necesidad «psico-espiritual» de modo más amplio y profundo es enmarcada en un proceso de acompañamiento integral a las familias afectadas y que fueran beneficiarias de esta experiencia. El acompañamiento con sus diferentes ramificaciones a las líneas de trabajo, es considerado por el equipo como la principal innovación que ofrece esta experiencia hacia la forma de concebir la ayuda humanitaria.

Las disposiciones subjetivas que permean la ejecución del Plan Global y la manera de concebir su quehacer en el contexto del desastre son una característica singular de esta experiencia. La fe, la esperanza y el servicio, son conceptos que constantemente emergen en el discurso de los y las participantes. Mientras la fe y esperanza son aquellos elementos que motivan y dan ciertas certezas para

actuar, también constituyen principios que deben ser transmitidos a la comunidad, con el objetivo de ayudar a superar el sufrimiento. Así, el sufrimiento expresado por los damnificados y que reciben los equipos ejecutores, es a su vez, trabajado mediante el acompañamiento y la escucha para lograr su resignificación y su transformación en esperanza. En este ámbito, la interpretación del concepto de «servicio» que hace el equipo diocesano es esencial para entender la manera en que éste se ha puesto a disposición de la tarea de acción humanitaria desde la generosidad y en pos de quienes resultasen más afectados por la catástrofe. Como se mencionó, esta sería la característica más singular del equipo ejecutor del Plan Global y «el sello de caritas» que les diferenciaría cualitativamente de las demás respuestas, organizaciones e instituciones que

no se amparan en una tradición religiosa católica.

Finalmente, los conceptos de resiliencia, ayuda humanitaria y diócesis verde, son grandes elementos aglutinadores de sentido que permiten realzar la adecuación de la experiencia a los mandatos internacionales de GRD de las últimas décadas y de la Iglesia Católica en la temática medioambiental en su referencia al cuidado de la creación.

### **Comentarios sobre la operacionalización conceptual de ambas instituciones**

Los conceptos que atraviesan los modelos de intervención se operativizan a partir del sello de cada institución. Se comparten, a la vez que se distinguen, ciertas aproximaciones conceptuales respecto al problema que se enfrenta cuando ocurre un desastre y sobre cuáles son sus dimensiones; sobre las estrategias para abordarlo; sobre las ideologías que sustentan la disposición a actuar; sobre las funciones de la intervención y sobre los fines que ésta tiene. Es decir, a través de la práctica y la socialización, ambas instituciones han logrado construir un modelo conceptual que delimita, explícita o implícitamente, el qué, el cómo, el por qué, el cuándo y el para qué de sus intervenciones en situaciones de desastre.

Los equipos ejecutores tienen a la mano conceptos que les permiten tomar decisiones en situaciones de crisis y priorizar una acción por sobre otras en los momentos de emergencia y recuperación. En ambos casos, esto es posible gracias a la presencia de una clara matriz conceptual para cada institución, quedando de manifiesto la apropiación que los entrevistados tienen en su trabajo respecto de ciertas formas de comprensión de la problemática de los desastres, definidas por cada modelo.

En este sentido, un punto de partida importante en el sustento de los modelos de intervención es la definición de la problemática con la que se trabajará. Las organizaciones identifican con distintos énfasis las dimensiones del problema de desastres. En el caso de Caritas, estas dimensiones se refieren principalmente a los ámbitos del bienestar social que deben ser recuperados (por ejemplo: habitabilidad, alimentos, recursos para la salud, medios de vida), mientras que en el caso de FSP se integran definiciones que refieren a los procesos que son previos a los daños provocados por el desastre y que pueden explicar su impacto (por ejemplo: vulnerabilidad, política pública y estructura de oportunidades). Esta diferenciación orienta las finalidades del trabajo, aun cuando compartan en parte de los principios de sus estrategias.





También en lo que respecta a cómo se identifica el problema, resulta clave en ambas organizaciones la concepción que se hace de capacidades individuales y colectivas, y dónde éstas son identificadas, pues según los enfoques teóricos de la intervención en desastres, identificarlas es una estrategia y fortalecerlas es un fin. Para Caritas, las capacidades son identificadas en los recursos de subsistencia a la vez que en los activos para vivir productivamente. En una dimensión más individual, se identifican también en las experiencias personales y en los recursos emocionales. Para FSP, se definen las capacidades en las habilidades y la experiencia práctica, en los aprendizajes y en los conocimientos, principalmente aquellas que conducen a la autogestión y a la vinculación con la estructura de oportunidades, por lo que las capacidades de subsistencia (uso de recursos de alimentación e higiene, por ejemplo) son menos visibles, así

como también lo son los recursos emocionales. En síntesis, las capacidades son comprendidas por ambas organizaciones como un componente central en los medios de vida -con énfasis en los medios de producción en el primer caso y énfasis en la autogestión en el segundo- y son definidas como recursos o como habilidades, es decir, como algo que se debe tener (en el primer caso) o como algo que se debe desarrollar en el segundo caso), con los distintos alcances temporales que de ello se deriva.

Tiene sentido entonces que un segundo grupo de conceptos definan el carácter de las acciones en torno a las dimensiones problemáticas. El acompañamiento, la ayuda “directa” y humanitaria, y la articulación en red, son para Caritas las herramientas principales de trabajo. Conceptos estratégicos que son compartidos por FSP, pero que se traducen en prácticas de generación, visibilización, desarrollo y fortalecimiento, procesos que son reconocidos de largo plazo. No obstante, la vinculación sigue siendo la estrategia compartida: la vinculación a las redes comunitarias, a la oferta de políticas públicas y a la estructura de oportunidades. Un último grupo de estrategias, de carácter más subjetivo, se refieren a la sensibilización, concientización y generación de sentidos (para FSP) y a la contención, orientación, respeto y acogida (para Caritas), todas ellas acciones que imprimen distintos sellos a la relación intersubjetiva de la intervención.

Se deriva aquí un tercer nivel de conceptos, de tipo ideológico, que sustentan las acciones. El servicio configura el sello en Caritas y la identidad en FSP (cuyos ejecutores llevan precisamente el nombre de “Servicio País”), no obstante, en el primer caso se traduce en la entrega de fe y esperanza a través del testimonio, mientras en el segundo se traduce principalmente en la voluntad, la participación y el empoderamiento.

Con ello las funciones terminan por delinearse en torno a un núcleo común de intervención y un anillo diferencial de

funciones. En el núcleo se identifican las funciones comunes de Promoción y Fortalecimiento de las comunidades. Diferencialmente, para Caritas, éstas funciones se sostienen en la resignificación de la experiencia, por lo que integra funciones específicas de reposición, protección, acogida, prevención y acompañamiento. Para FSP, la promoción y el fortalecimiento se sostienen más concentradamente en el acompañamiento orientado a la vinculación y asociatividad.

En último término, los fines que orientan la intervención de ambas organizaciones comparten los conceptos centrales de desarrollo sustentable, dignidad, calidad de vida, variando casi exclusivamente en los conceptos de trascendencia (Caritas) y transformación social (FSP).

En síntesis, se encuentran presentes, a modo general, algunos conceptos propios del enfoque de reducción de riesgo de desastres, en ambos modelos. Conceptos como vulnerabilidad, participación, resiliencia, seguridad, prevención, capacidades. No tan presentes, en cambio, son los conceptos de oportunidad y eficiencia que el enfoque de reducción de riesgo propone para evaluar la calidad de los procesos. Esto abre una interrogante respecto a las modalidades que ambas organizaciones puedan tener para evaluar la reducción del riesgo y de las vulnerabilidades, mientras no construyen los criterios conceptuales sobre cuándo es oportuno y eficiente el trabajo realizado.

## CONCLUSIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA

A raíz de la sistematización de la experiencia de trabajo de intervención social de la FSP en contexto de desastre es posible relevar una serie de componentes centrales para una discusión en torno a la construcción de un modelo de intervención para sus programas que privilegie la reducción de riesgos. Estos componentes guardan relación con: las funciones que se pueden adquirir durante la emergencia, la definición del sujeto y áreas de intervención, la importancia del autocuidado en los equipos y el rol del programa en los procesos de reconstrucción cotidiana de las comunidades afectadas.

### Funciones durante la emergencia

En cuanto a las funciones que pueden adquirir los integrantes de los equipos que componen la FSP a nivel regional, durante la reconstrucción de la experiencia se identificó como clave el rol de producción de información sobre necesidades y daños de los territorios y sus habitantes. Desde el equipo facilitador externo (CIVDES) consideramos que este componente del trabajo de la Fundación puede ser potenciado como una función central del programa a nivel regional y que involucre también al nivel nacional; utilizando datos de línea de base levantados desde el nivel central, difundiendo información sobre políticas y estrategias de apoyo desde el Sistema Nacional de Protección Civil y apoyándose en recursos y experiencias que otras regiones que hayan vivido procesos similares pueden aportar. Durante el 2015, esta función de producción de información fue enfocada principalmente hacia la identificación de daños y necesidades emergentes, a través de instrumentos diseñados específicamente para esos fines (catastro de viviendas y EFU). Sin embargo, como se pudo ver en el capítulo 2, “reconocer los recursos” es un criterio normativo importante para los equipos, pero los instrumentos visibilizan solo necesidades y daños. Una manera de potenciar esta función dentro del quehacer de la Fundación en contexto de desastre puede ser la implementación de instrumentos que también apunten a la producción de barreras y capacidades en las comunidades para la articulación con la estructura de oportunidades. Estos instrumentos permitirían generar una mayor coherencia con el marco teórico en torno a la vulnerabilidad que nutre el trabajo de la Fundación. Además, la producción de información en estas dimensiones debe ser planificada en distintos niveles y para distintos

momentos de la gestión del riesgo, sólo en la etapa de emergencia. Esta planificación debe establecer roles claros en el proceso de producción de información, a través del diseño de los instrumentos pertinentes, los canales de distribución de la información y sobre cómo se trabajarán estos datos en los distintos contextos: comunitario o institucional.

Así mismo, otra función relevada como importante dentro del proceso fue la de transmisión de conocimientos técnicos propios de los profesionales SP a los agentes respondedores y las comunidades



en el contexto regional. Durante el 2015 esto se realizó específicamente en el área de salud, sin embargo, también puede resultar pertinente ampliar esta función a todas las áreas que impactan en el bienestar y desarrollo de las comunidades desastreadas, según un enfoque promocional.

Si se reconocen y se asumen estas dos funciones dentro del quehacer de la Fundación a nivel regional y nacional, es necesario promover la complementariedad y la integración de los conocimientos técnicos de los profesionales SP, y del equipo en general, en las acciones de respuesta. Esto a su vez generaría mayor vinculación con el enfoque de multidimensional de la vulnerabilidad que trabaja la FSP.

### Definición del sujeto y áreas de intervención



Para la construcción de un modelo de intervención que impacte en la reducción de riesgos, hay ciertos elementos que el modelo de la FSP debe decidir explícitamente en cuanto a los sujetos y las áreas de la intervención que abordará. La experiencia de la FSP sistematizada muestra que, aunque el diagnóstico comunitario participativo propio del programa SP, no haya podido realizarse en la primera fase de respuesta a la emergencia, los sujetos y áreas temáticas de intervención sí pudieron ser modificadas en fases posteriores para adecuarse al nuevo contexto. Si bien la estrategia de no realizar diagnósticos de corte participativos responde a las situaciones de cansancio, sobre-intervención y dolor presentes en las comunidades desastreadas, creemos que es posible generar un diálogo con actores locales específicos para la definición de prioridades en la intervención,

tal como sucedió en el trabajo de coordinación del Equipo Regional con otros actores institucionales. En base a esta experiencia queda abierta la pregunta acerca de cómo es posible integrar a las comunidades locales – o actores comunitarios específicos- en este proceso de definición de sujetos y áreas a intervenir prioritariamente luego de una catástrofe. La priorización sobre qué áreas de trabajo y qué sujetos vulnerables se abordarán primero es un proceso que puede llevarse participantivamente si se parte de la premisa que es la comunidad la que define por donde partir (como un valor), aprovechando su inserción en los territorios y el trabajo en red con otros actores. Sin embargo, es importante resguardar este proceso de la generación de expectativas demasiado altas en la población sobre los alcances de las intervenciones, esfuerzo que fue posible constatar en las intervenciones del 2015. Durante el 2015, el criterio de normalización de las intervenciones fue importante para la consecución de los objetivos de trabajo del programa. Otro trabajo a desarrollar, entonces, tiene que ver con la definición de aquellas contrapartes territoriales la FSP podría emprender este proceso; con el objetivo de que se minimice la amplitud sobre la forma en que la comunidad puede entender las funciones de la Fundación y sus programas.

Estas definiciones o adecuaciones también pueden ser planificadas teniendo en cuenta la tensión entre los recursos con

los que cuentan los programas de la FSP y las necesidades emergentes producto de la catástrofe para la recuperación de las comunidades. Un cambio en la dirección de las intervenciones implica un cambio en los recursos que se utilizan; orientándolas más bien a las vulnerabilidades emergentes en el territorio. Para esto es necesario contar con un espacio de reflexión en torno a las necesidades emergentes y los recursos y capacidades con las que la FSP cuenta, considerando todo el país y planteándolo como un trabajo algo colaborativo entre las regiones que han vivido algo similar. Este espacio de reflexión permitiría definir los criterios para adecuar las poblaciones objetivo y las áreas de trabajo, así como también permitiría reorientar los compromisos de la FSP con actores instituciones locales. Esta podría ser una forma de abordar la tensión existente entre lo que necesitan los programas de la fundación para funcionar, lo que el territorio comienza a necesitar producto de la catástrofe y lo que está comprometido con los actores institucionales locales. En efecto, esta fue una de las tensiones más importantes para el Equipo Regional FSP durante el proceso de reorientación de sus intervenciones durante el 2015.

### **Importancia del autocuidado en los equipos**

Con respecto a las decisiones que marcaron hitos durante la experiencia del 2015, la decisión de no acudir de inmediato en el evento de crisis se realiza por dos criterios: de autocuidado y de distinción respecto a otros actores. Esta decisión marca un componente en el modelo de intervención en función del autocuidado de los equipos en situación de crisis y la distinción con otros actores de respuesta inmediata. Sin embargo, el apoyo psicosocial a los profesionales SP en sus intervenciones en contexto de desastre es un componente de modelo que aparece débil y tardío en la experiencia sistematizada. Si bien, el autocuidado es un es un criterio normativo identificado, en la práctica no existieron espacios formales de contención y apoyo para el desarrollo de las intervenciones en este nuevo contexto. Potenciar con autocuidado y protección a salud mental de estos por parte de los niveles centrales de la FSP puede ser una forma eficiente de complementar funciones entre los distintos niveles durante las intervenciones

### **Acompañamiento en el proceso de reconstrucción cotidiano**

El compromiso de los equipos pertenecientes a la Fundación con las comunidades locales y su presencia en los territorios fue identificado como uno de los componentes centrales del quehacer de la FSP en el contexto regional. Así mismo, desde las comunidades intervenidas, el acompañamiento que se hace en la vida cotidiana durante el proceso de reconstrucción es visto como un gran valor y un componente diferenciador de la Fundación respecto de otros actores en la respuesta. De esta forma, es posible concluir que la reconstrucción de la vida cotidiana y el acompañamiento que la FSP, a través de sus programas, puede realizar es un elemento central del modelo de intervención. Sin embargo, este aspecto crucial no está siendo gestionado, al menos a nivel regional. Aplicar una gestión específica de este componente implica también la realización de capacitaciones y evaluaciones sobre cómo se está desarrollando y qué relación guarda con el proceso de redefinición de los sujetos y áreas de intervención en contexto de desastre. Las intervenciones desarrolladas en el 2015 mantuvieron el criterio del programa de apoyar procesos locales, y se condice con el criterio normativo de dinamismo de participación comunitaria. Sin embargo, aquello necesita formación más especializada en desastres: como por ejemplo en

el desarrollo de habilidades de "sostén" para organizaciones que se desmoronan más fácilmente luego de una catástrofe.

Además, en la gestión del riesgo se necesita gestionar las relaciones institucionales y comunitarias de protección y seguridad, además de los procesos locales. Se puede mejorar este componente del modelo diseñando mejor el vínculo con la estructura de oportunidades, que a su vez se traduce en un criterio normativo central para la experiencia sistematizada: el de la coordinación permanente entre los actores. Este trabajo de coordinación debe ser específico a la respuesta en contexto de desastre desastres ya que implica una mayor gestión de recursos que no necesariamente pueden estar presentes en la región. Desde el equipo facilitador CIVDES se identifica una oportunidad de valorización de la labor de la Fundación, través del favorecimiento de este proceso como una forma de reducción de riesgo en el quehacer de sus programas, incorporando instrumentos de gestión adecuados para este fin.



## CONCLUSIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE CARITAS CHILE

Respecto de la experiencia de Caritas, hay algunos aspectos interesantes de subrayar para concluir.

### Coordinación y seguimiento

En primer lugar, es importante señalar, que el Plan Global es un programa específico a las etapas de emergencia, recuperación y rehabilitación, por lo tanto, el análisis que de esta experiencia surge, tiene por objetivo construir aprendizajes para futuras situaciones de emergencia.

En este contexto, es importante enfatizar que la coordinación y seguimiento de las acciones de dicho plan, fue de carácter semanal. Lo anterior, se suma a la posibilidad de generar una flexibilidad del plan global, dado que, con dichas reuniones semanales, era posible evaluar y definir las orientaciones de cada línea de acción en su diseño e implementación, así como también reitemizar los gastos.

Esta forma de trabajo, permitió que a nivel de gestión existiese un funcionamiento muy adecuado a las necesidades locales.

### Implementación de criterios

Si bien, la implementación de los criterios normativos y de adecuación no tuvo mayores inconvenientes, hay situaciones en donde la ejecución de estos se torna problemática a propósito de algunas condiciones externas al equipo. Ejemplo de ello es el criterio de adecuación “Apoyo a la economía local”, con el cual se buscaba ayudar a los mercados locales, realizando la compra de enseres y materiales para la reparación de vivienda en daño menor, en la misma región. Sin embargo, dadas las circunstancias de desastre, el desabastecimiento no permitió que este tipo de compras se realizara debidamente.

Otro ejemplo, es el criterio de “Trabajo autónomo por parroquias”, el cual implicó que la implementación del Plan Global fuese mediada por los párrocos. Esto trajo como consecuencia que, en un caso particular, la decisión fuese no llevar a cabo el Plan Global.

Con esto, se evidencia que hay ciertas incidencias que ocurren a lo largo del proceso, y aunque en algunos casos exceden las disposiciones de quienes ejecutan el plan global, son elementos que a juicio del equipo CIVDES, deben ser considerados en los futuros proyectos implementados por Caritas a nivel nacional.



## Trabajo en red

Se manifiesta un gran interés en un trabajo en red vinculando comunidades, actores locales, aparatos públicos y organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la existencia de dicho interés, no se ha logrado concretar un trabajo de este tipo con todos los actores que se quisiera, puesto que se manifiesta que hay un escaso reconocimiento por parte del Estado, respecto de la labor que las organizaciones de la sociedad civil realizan a nivel local.

Sin embargo, se ha logrado generar ciertas formas de vinculación que ha permitido sumar personas de las comunidades en la ejecución del proyecto. Ejemplo de ello es la alianza del equipo diocesano con la FSP en la entrega de Kit de aseo. En dicha instancia no sólo se hizo entrega del beneficio, sino que además surge la iniciativa de capacitar en temáticas de higiene y salud a quienes distribuyen y reciben la ayuda.

Un aspecto positivo de lo anterior dice relación con la incorporación constante de la visión de las comunidades a través de representantes a nivel de parroquias. Sin embargo, por otro lado, dichas representantes o voluntarias, quedan en condiciones de desprotección en la medida que, siendo igualmente afectadas por el desastre, poseen alta dosis de exigencia en su desempeño y constituyen la cara visible del proyecto para las comunidades. En este sentido, a juicio del equipo, es positiva la mirada y la lectura de este tipo de labores y roles dentro del proyecto, para que, de esta manera, haya una incorporación armónica de las personas que forman parte de las comunidades.

## Producción de información

Finalmente, un criterio de este plan dice relación con la ayuda a “los más vulnerables” definiendo así, los beneficiarios de las distintas líneas de acción del Plan Global. En este sentido, hay un conocimiento respecto de a quiénes se quiere ayudar, sin embargo, se utilizan diversos medios e instrumentos para recoger la información necesaria para aportar la ayuda. En este sentido, el equipo CIVDES, evidencia un importante desafío en torno a la prolijidad en la producción de información, para una toma de decisiones certera y para así también lograr descomprimir las labores que son adjudicadas a las voluntarias parroquiales, quienes cubren todo ese tipo de informaciones.

Cabe señalar que ha sido importante en nivel de coordinación y seguimiento que se ha logrado dar al Plan Global, y es de esperar que este tipo de aprendizajes sean útiles para el posible enfrentamiento de situaciones de desastre en el futuro.





## CONCLUSIONES SOBRE AMBAS EXPERIENCIAS

A partir de las distintas voces reconstruidas en el proceso de sistematización, para ambas organizaciones de la sociedad civil, el equipo de investigación pretende, en estas hojas finales, subrayar algunos elementos que permitan aprendizajes institucionales y fortalecimiento de los planes de trabajo a la luz del marco interpretativo de la reducción de riesgos de desastres. Tales elementos se refieren a los focos de intervención, los procesos de gestión y las funciones en red.

Respecto a los focos, orientaciones u objetivos que construyen los modelos de intervención aquí estudiados, al momento de tensionarse con una situación de desastre, se manifiesta una

adecuación no siempre planificada de los planes de acción respecto de con quiénes y en qué se trabaja. No obstante, en ambas instituciones se reconoce como elemento central del trabajo el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de la comunidad. Éste es también un elemento central para el enfoque de gestión de reducción de riesgos, en la medida que permite mitigar mejor los efectos del desastre y avanzar hacia una recuperación más pertinente a cada territorio.

Si bien, para cada institución las capacidades son comprendidas con matices conceptuales distintos, ya sea como recursos o como habilidades, (de lo que derivan acciones y gestiones también diversas), el desafío común de aprendizaje consiste en mejorar los procedimientos que permitan efectivamente fortalecer tales capacidades. Fortalecer requiere identificar, visibilizar, vincular y también instalar. Todas esas acciones son también mencionadas por los entrevistados y reconocidas como parte de su labor, pero no necesariamente cuentan con los procedimientos de gestión adecuados, sino que aparecen principalmente como objetivos. En este sentido, las instituciones están en condiciones de diseñar procedimientos que fortalezcan capacidades individuales y comunitarias a través de, por ejemplo, instrumentos adecuados y criterios de evaluación de dicho fortalecimiento.

La reducción de riesgo de desastre requiere instrumentos y criterios de evaluación precisamente para gestionar el riesgo, entendiéndose por gestión la planificación, coordinación, capacitación, seguimiento y evaluación de las acciones. Ello requiere básicamente tener la información de manera oportuna, en este caso, respecto a cuáles son las capacidades (recursos y habilidades) existentes y las necesarias para la situación específica de vulnerabilidad y daño que se genera con el desastre; como también información sobre las formas de aprendizaje, activación y realización de dichas capacidades. Al

respecto, este estudio observa que las instituciones definen el tipo de información que necesitan para sus funciones, pero ocupan instrumentos estandarizados, previamente diseñados por otras instancias e instituciones, que más bien apuntan a la identificación y medida de los daños y necesidades, no así de las capacidades. Instrumentos que, además, tienden a ser de aplicación individual por lo que difícilmente recogen visiones y reflexiones colectivas.

Situación similar ocurre con los criterios de evaluación. En situación de desastres se vuelve difícil improvisar los indicadores que permitirán retroalimentar las acciones realizadas, y la incertidumbre respecto a la calidad de las decisiones que se toman o del impacto que finalmente tendrán las acciones que se adecúan, tiende a superar las competencias institucionales. Por ello, en situaciones de desastre, se requiere un trabajo institucional preventivo, planificado, respecto a cuándo y cómo diremos, para cada territorio, que el trabajo no está perdiendo su norte y está respondiendo a las capacidades que se propone fortalecer.

Queda, así como interesante punto de decisión para las instituciones las modalidades, formatos y características de instrumentos y criterios de evaluación que permitan gestionar el fortalecimiento de las capacidades para la resiliencia comunitaria.

Los procesos de la gestión en situaciones de riesgo se vuelven así un segundo punto importante a detenerse en estas conclusiones. La planificación de las intervenciones, por ejemplo, es un elemento importante de la gestión. Si bien las emergencias no son previsible en muchos casos, sí es previsible que, durante el desarrollo del modelo de intervención de cada institución, pueda ocurrir una emergencia. Por lo tanto, los criterios normativos de las acciones están en condiciones de integrar no sólo la gestión de las actividades en situación de emergencias y reconstrucción, sino también de gestionar los riesgos para que éstos se reduzcan antes y después de una emergencia. Ello se observa como una gran potencialidad, pues el tipo de trabajo de las instituciones es competente a las vulnerabilidades sociales (elemento basilar de los riesgos), más débil en la relación de las vulnerabilidades con las amenazas en las que se encuentran los territorios. Es posible, entonces, planificar por ejemplo los objetivos, tareas, responsables y canales de comunicación que serán activados en caso de emergencia.

Esto ayudaría también a dos funciones centrales de la reducción de riesgo de desastre, que se plantean en el Marco de Sendai, como son la prevención y la promoción. De las funciones que las organizaciones reconocen como propias y de las estrategias que ponen en juego, son precisamente estas funciones de reducción de riesgo las que se encuentran más débiles. Desde las orientaciones internacionales en la intervención de desastres, se requeriría mayor énfasis en apoyar los conocimientos de la comunidad para relacionarse con sus propias amenazas. Las instituciones de este estudio sí tienen orientado su trabajo a apoyar las relaciones de las comunidades con el Estado, sus medios productivos, su medioambiente, su entorno habitable. Todos estos ámbitos pueden ser importantísimas áreas de prevención y promoción de la resiliencia a desastres si se explicitan, de manera integral, los riesgos que se enfrentan en cada área y que serían detonados por un evento catastrófico. Ello permite conciencia, conocimiento y movilización de capacidades de manera preventiva y promocional.

La visión intersectorial que poseen los modelos de intervención en sus conceptos y normas son una competencia adquirida y potencial al respecto. El trabajo integral resulta indispensable en los desastres pues los riesgos aparecen de manera superpuesta, por lo que carece de sentido promocionar solo capacidades en un área del bienestar cuando las capacidades resilientes pueden encontrarse en otras, en una comunidad en específico (por ejemplo, trabajar con medios productivos exclusivamente por fines del programa cuando las capacidades resilientes de la comunidad son más bien territoriales). En este sentido, la definición de áreas de trabajo específicas y prioritarias de la intervención se pone en tensión con la necesidad de intersectorializar las capacidades de las comunidades cuando hay un desastre. Ambas instituciones muestran la potencialidad de movilizar las capacidades entre las distintas áreas de bienestar (de lo territorial a lo educativo, por ejemplo) gracias a las competencias integrales y el trabajo intersectorial o multidimensional.

Un elemento central de los procesos de gestión aparece en ambas instituciones como un punto que merece atención específica: La participación. En el estudio se muestran distintas estrategias que reconocen la participación como concepto central, pero que se mueven en márgenes no muy amplios de descentralización y autonomía. Teóricamente se estima que para gestionar la participación de las comunidades se requiere cierta autonomía y descentralización en la institucionalidad que interviene, para que se puedan flexibilizar objetivos e integrar otras voces a las estrategias. Las decisiones que tomen los programas respecto a los márgenes de acción en las adecuaciones de los planes de acción son un punto necesario de explicitación en un modelo de intervención participativo.

Un último proceso de gestión que se visualiza como desafío es el autocuidado de los equipos de trabajo. A nivel internacional aparece cada vez con más fuerza su importancia, considerándolo un componente de la gestión de reducción de riesgo ante desastres, mientras que, al mismo tiempo, en el estudio aparece como un criterio normativo de la acción en ambas instituciones organizaciones. No obstante, no aparecen correlacionadas con procesos de capacitación, planificación ni seguimiento al respecto. La contención emocional, el apoyo y acompañamiento a los equipos ejecutores y de profesionales, son gestiones que se encuentran así en situación de demanda de los propios programas.

Para finalizar, un desafío que se observa desde las mismas instituciones es el funcionamiento en red que éstas perciben dentro de sus necesidades nucleares de acción. Actuar en red, vinculando comunidades y actores locales; iglesia y aparato público; mercado y familias, resuena como una potente capacidad de canalizar información de distintos tipos y entre distintos niveles. Las funciones de puente desarrolladas, asumidas, reconocidas y fortalecidas en situaciones de desastre constituyen una riqueza insuficientemente potenciada, en la medida que aún no son reconocidas por las intervenciones públicas ni la estructura estatal que opera en situaciones de desastres. En este sentido, se advierte como gran desafío la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado, en pos del reconocimiento de su importante rol como fuente válida de información y vinculación entre los actores; el mismo rol que la misma sociedad demanda y que el Estado busca hasta el día de hoy instalar.

- Barnechea, M., González, E. & Morgan, M. (1998). La producción de conocimientos en la sistematización. Diálogos de Saberes (3). Recuperado el 16 de junio de 2012, de: [www.dialogosaberes.ubv.edu.ve](http://www.dialogosaberes.ubv.edu.ve)
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996). Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. Red de Estudios sociales en prevención de desastres en América Latina.
- Calero, J. (2000). Investigación Cualitativa y Cuantitativa. Problemas no Resueltos en los Debates Actuales. Revista Cubana de Endocrinología, 11(3), 192-198.
- CEPAL. (2005). Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales. Cuadernos de La CEPAL, 91, 1-68. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/23711/lcg2272e.pdf>
- CIVICUS. (2013). State of civil society 2013: Creating an enabling environment. Johannesburg. Disponible en: [http://socs.civicus.org/wp-content/uploads/2013/04/2013StateofCivilSocietyReport\\_full.pdf](http://socs.civicus.org/wp-content/uploads/2013/04/2013StateofCivilSocietyReport_full.pdf)
- Francke, M. & Morgan, M. (1995). La sistematización; una apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción. Escuela para el desarrollo. Materiales Didácticos (1). Recuperado el 16 de junio de 2012, de: <http://centroderecursos.alboan.org/sistematizacion/es/registros/5876-la-sistematizacion-apuesta-por>
- Global Network of Civil Society Organizations for Risk Disaster Reduction (GNDR). (2015). ¡Necesitamos una evaluación de la realidad! Teddington.
- Jara, O. (2003). Para sistematizar experiencias. Revista Innovando (20). Equipo de innovaciones educativas DINESST-MED. Recuperado el 23 de octubre de 2012, desde [www.campusvirtual.com.ar](http://www.campusvirtual.com.ar)
- Katzman, R., Filgueira, C. (1999) "Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades". Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]: Montevideo.
- Lavell, A. (2007). Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo PREDECAN. Lima. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecana/doc/r1/docAllan2.pdf>
- Lavell, A. (2009, September). Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: lecciones desde Subregión Andina. Lima.
- Lillo, M. P. (2016). Prácticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil en contexto de desastres en Chile: el caso de la Fundación para la Superación de la Pobreza en Atacama. Universidad de Chile.
- Maskrey, C. A. (1993). Los Desastres No Son Naturales.

- Maturana, A. (2015). Desastres, seguridad humana y salud. *Revista Chilena de Salud Pública*; Vol. 19, No. 2 (2015), 19(1), 125–126. Disponible en: <http://www.revistasaludpublica.uchile.cl/index.php/RCSP/article/view/36746/38331>
- Morgan, M. (1996). Búsquedas teóricas y epistemológicas desde la práctica de la sistematización. En *Sistematización y Producción de Conocimientos para la Acción*. Santiago: CIDE.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Disponible en: [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf), pp. 30.
- Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2015). Análisis multisectorial de eventos 2015. Evento hidrometeorológico marzo – Terremoto/tsunami septiembre. Santiago.
- Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI). (2013). Informe Nacional de Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013). Santiago. Disponible en: <http://www.preventionweb.net/english/countries/americas/chl/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. In Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai: Autor. Disponible en: [http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030.pdf](http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (s/f). Medios de vida, pobreza e instituciones. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/a0273s/a0273s04.htm>
- Palma, D. (2009). EDUCACIÓN POPULAR, 74–103.
- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa: Bilbao.
- Porta, L., & Silva, M. (2003). La investigación cualitativa : El Análisis de Contenido en la investigación educativa, 1–18. Disponible en: <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf>
- Quiñonero, J. (2012). La investigación participativa como forma de resolución colaborativa de problemas e incremento de la autonomía de los grupos locales. In C. Jáuregui, P. Martín, & A. Tenze (Eds.), *Investigaciones y reflexiones de economía y procesos participativos. Construyendo ciudadanía* (pp. 31–44). Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible – CIMAS.
- Santillán, G. (2015). *Visión de Primera Línea en Chile 2014. Percepciones locales del avance en la implementación de la Gestión del Riesgo*. Santiago: Soluciones Prácticas.

Ugarte, A. (2013). Sujetos políticos en contextos de desastre socionatural: El caso de Chaitén.

Vargas, J. E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. CEPAL Serie Medio Ambiente Y Desarrollo, 50, 1-36. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/10561/lcl1723e\\_1.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/10561/lcl1723e_1.pdf)

Vivaceta, A., Espinoza, S., Gálvez, B., Godoy, S., González, M., González, Y., ... Salazar, M. (2015). Grupo de apoyo técnico a los centros comunitarios Las Cañas y El Vergel. Revista Chilena de Salud Pública, 19(1), 69-74.