

## CAPACIDAD ESTATAL Y VULNERABILIDAD ANTE EL RIESGO DE DESASTRES: EL CASO DEL MEGAINCENDIO DE 2014 EN VALPARAÍSO, CHILE

Ricardo Rivas<sup>1,2\*</sup>, Luis Maldonado<sup>3</sup>, Katherine Campos<sup>2,3</sup> y Lautaro Ojeda<sup>4</sup>

1. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile.

2. Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN), Santiago, Chile.

3. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

4. Universidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile.

\*Autor de correspondencia:  
ricardo.rivas@ulagos.cl

### DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.168>

### RECIBIDO

17 de diciembre de 2023

### ACEPTADO

28 de febrero de 2024

### PUBLICADO

1 de julio de 2024

### Formato cita

#### Recomendada (APA):

Rivas, R., Maldonado, L., Campos, K. & Ojeda, L. (2024). Capacidad Estatal y Vulnerabilidad ante el Riesgo de Desastres: El caso del Megaincendio de 2014 en Valparaíso, Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(2), 214-227. <https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.168>



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

*Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)*

Diseño: Lupe Bezzina

### RESUMEN

Una de las principales contribuciones de las ciencias sociales al estudio de los desastres sionaturales ha sido la exploración del concepto de vulnerabilidad. Sin embargo, la literatura sobre desastres ha considerado a la vulnerabilidad como una característica endógena de individuos o comunidades, dándole poca importancia a factores sociales que enmarcan la acción de los agentes. El presente estudio pone el foco en el entorno institucional a través del concepto de Capacidad Estatal e indaga en la asociación entre ésta y la vulnerabilidad en contextos de desastres. Para ello, estudiamos el caso del megaincendio que afectó a la ciudad de Valparaíso el año 2014 sobre la base del análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas a actores asociados con la gestión del riesgo de desastre (GRD) bajo estudio. Los resultados sugieren que las limitaciones de la capacidad estatal en Chile agravan la vulnerabilidad de las comunidades, en tanto la GRD ha estado determinada por una mirada coyuntural de los distintos gobiernos de turno que no ha permitido desarrollar capacidades estatales de largo plazo para la GRD. Considerando estos resultados, presentamos conclusiones sobre la relevancia de la 'continuidad institucional' en relación al desarrollo de dichas capacidades estatales.

### PALABRAS CLAVES

Desastre socio-natural; Capacidad estatal; Vulnerabilidad; Gestión del riesgo de desastres; Chile

STATE CAPACITY AND DISASTER RISK VULNERABILITY: THE CASE OF THE 2014 MEGA-WILDFIRE IN VALPARAÍSO, CHILE

### ABSTRACT

The concept of vulnerability has been one of the main contributions of social sciences to the study of socio-natural disasters. Nonetheless, the literature on disaster risk has often considered vulnerability as an endogenous feature of individuals or communities, neglecting the social factors that frame the social actions of agents. This work sheds light on the relationship between vulnerability and the institutional environment of disasters by studying the 2014 wildfires that gravely affected the city of Valparaíso in Chile. The methods were based on document analysis and in-depth interviews with experts related to the management of this event. The results suggest that there is a neoliberal institutional arrangement in Chile that increases community vulnerability. This is because disaster risk management has been shaped by a 'conjunctural perspective' by different government administrations, lacking long-term state capacity. Based on these findings, we propose some final ideas about managing disaster risk and the relevance of 'institutional continuity' in developing those state capacities.

### KEYWORDS

Socio-natural disaster; State capacity; Vulnerability; Disaster risk management; Chile

## INTRODUCCIÓN

Los desastres siconaturales han sido entendidos de diversos modos. Mientras nociones clásicas ven los desastres como eventos extraordinarios, perspectivas contemporáneas los entienden como procesos sociales en los que se manifiestan y refuerzan estructuras sociales pre-existentes (Gil, 2017). Dentro de esta última línea, una contribución clave de los estudios sobre desastres en ciencias sociales ha sido la exploración del concepto de vulnerabilidad. Tal como Tierney (2019) indica, si entendemos dicho concepto como el potencial para sufrir pérdidas producto de una amenaza de origen natural, resulta central considerar los orígenes sociales de diferentes potenciales de individuos y comunidades de experimentar pérdidas producto de catástrofes.

La literatura sobre desastres en ciencias sociales ha tendido a conceptualizar la vulnerabilidad como una característica endógena de individuos o comunidades, dándole poca importancia a los factores macrosociales (Arcaya et al., 2020). Sin embargo, también existen perspectivas que destacan rol de factores sociales en relación con la vulnerabilidad ante el riesgo de desastre a escala grupal, donde los arreglos institucionales entran en un profundo cuestionamiento en un contexto de catástrofe (Perez-Tello, 2021). En esta línea, ciertos enfoques en el ámbito de la vulnerabilidad y la GRD han entendido que las instituciones puedan aumentar o disminuir la facilidad con que los individuos despliegan sus activos y logran ciertos niveles de resiliencia, así como disminuyen su vulnerabilidad ante el desastre (Kruks-Wisner, 2011).

El presente trabajo busca comprender la forma en que la institucionalidad puede ser un catalizador de la vulnerabilidad ante el riesgo de desastre, si consideramos que en general hay una tendencia a tomar medidas reactivas más que preventivas (Sandoval y Voss, 2006), agravando la distribución desigual de situaciones de vulnerabilidad (Lavell, 2003). Específicamente, nos preguntamos cómo el entorno institucional (principalmente el despliegue estatal) se asocia a la vulnerabilidad de las comunidades en contexto de un desastre siconatural como fue el megaincendio que afectó a la ciudad de Valparaíso, Chile, en 2014. Para ello, usamos documentos y entrevistas semiestructuradas a 15 personas involucradas por su experiencia académica y/o de intervención en materia de gestión del riesgo de desastres (GRD) con el caso del megaincendio de Valparaíso del 2014.

## DISCUSIÓN DE LA LITERATURA

La vulnerabilidad se entiende como una susceptibilidad o probabilidad de sufrir daño y dificultad en la capacidad de recuperación (Romero y Maskrey, 1993; Foschiatti, 2004; Macías, 1992; Wisner y Luce, 1993; Wisner et al, 2004). En general existe acuerdo en que la vulnerabilidad no sólo tiene que ver con cuán propensa está una persona a ser dañada o sufrir pérdidas, sino también en las dificultades/facilidades de recuperación que posea. Es este último punto el que nos interesa explorar preguntándonos en qué medida la intervención estatal y su coordinación con el sector privado son parte de la dimensión estructural del enfoque de vulnerabilidad social ante el riesgo de desastre. En otras palabras, en qué medida pueden facilitar u obstaculizar un proceso de recuperación post-desastre.

Existen perspectivas que enfatizan el rol de los factores sociales de la vulnerabilidad en el contexto de la gestión riesgo de desastre (GRD). Tal es el caso de Blaikie y colegas (1998) y Wisner y colegas (2004) quienes para comprender la interrelación de factores que condicionan la vulnerabilidad al riesgo de desastres, proponen el Modelo Presión y Liberación (PAR). El Modelo PAR tiene por objetivo expresar la progresión de la vulnerabilidad producida por procesos sociales y causas de fondo que pueden ser remotas al momento de ocurrencia del desastre propiamente tal. Las Presiones Dinámicas identificadas en el modelo pueden ser, por un lado, deficiencias del funcionamiento de la sociedad y sus instituciones como, por ejemplo, la falta de acciones gubernamentales efectivas para la reducción del riesgo de desastre, y por otro lado, también están los procesos sociopolíticos y económicos, así como la desprotección de la conservación de la tierra, agua y la biosfera, dentro de los cuales se incluyen también las urbanizaciones no planificadas, cambios demográficos y sus desplazamientos.

En el contexto chileno y latinoamericano en general, existen dimensiones societales que representan estas causas de fondo y presiones dinámicas asociadas a la institucionalidad estatal y privada que reproducen vulnerabilidad. Los aspectos estructurales que nos interesan en este trabajo se vinculan con la acción o funcionamiento del Estado, tales como la naturaleza de control ejercido por la policía y militares, el estado de derecho y las capacidades de administración (Wisner et al, 2004).

### Capacidad Estatal ante el Desastre

La literatura sobre desastres indica que el contexto institucional conformado por la interacción entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil (EMSC) suele ser un factor clave para la transformación de un fenómeno natural o antrópico en un desastre de gran envergadura y sobre todo para la GRD en sus distintas fases (Cociña y Boano, 2013; Sandoval y Voss, 2016; Mendy, 2010; Perez-Tello, 2021). Dentro de este contexto, el Estado se puede entender como la institucionalidad de mayor injerencia en la GRD, y desde donde puede analizarse el rol de los otros dos componentes. En este sentido, el análisis del rol del Estado frente al Mercado y la Sociedad Civil es pertinentemente desde la literatura sobre Capacidad Estatal en América Latina (Cárdenas, 2009).

La descripción del rol estatal en el contexto de la GRD es posible desde lo que se han denominado los estudios de Capacidad Estatal en la Ciencia Política y Economía Política. En general, se trata del rol que históricamente ha ejercido la institucionalidad estatal en relación con la Sociedad Civil y el Mercado. Dicho rol gira en torno a propósitos colectivos de proveer seguridad, justicia y servicios a los ciudadanos asegurando derechos de propiedad y dinámicas de mercado para el sector privado (Berwick y Christia, 2018). Para efectos de este trabajo que busca indagar en el rol del Estado frente a la vulnerabilidad y el riesgo de desastres, se integra una concepción teóricamente mínima que ha sido empleada por estudios empíricos comparativos. En este sentido, de acuerdo con Soifer (2012) y Berwick y Christia (2018) las capacidades estatales pueden resumirse en tres ámbitos:

*Extracción o impuestos:* Se trata de la capacidad de un estado de asegurar recursos. Principalmente los indicadores se han centrado en la capacidad de acordar y ejercer mecanismos impositivos que contribuyen a la redistribución de la riqueza generada y la financiación de bienes públicos. Si bien en materia de GRD hay algunos estudios al respecto (Lin 2015; Gil y Atria 2021), es necesario resaltar que esta capacidad ha sido estudiada mucho más en otras situaciones extremas como son las guerras, definidas como una oportunidad para reforzar la capacidad extractiva de los Estados.

*Cumplimiento, coerción o seguridad:* es tal vez una de las capacidades con mayor nivel de abstracción y más difícil de operacionalizar dado que es un concepto altamente dependiente del contexto. Se trata de la capacidad de llevar a cabo las metas de un bloque gobernante usando las prerrogativas del Estado. Es en esta capacidad donde se ha puesto el nivel de cohesión de un gobierno y sus burócratas, dejando como un nivel extremo el ejercicio de la fuerza sobre la ciudadanía para hacer cumplir el Estado de derecho.

*Coordinación, administración o burocracia:* Se trata de la capacidad de coordinar la acción colectiva entre agentes estatales y entre estos y la ciudadanía. Serán claves conceptos como eficiencia, racionalización y modernización de sistemas administrativos. Dos aspectos son centrales: el primero relacionado con la interacción de los Estados con la institucionalidad de los mercados, donde el aspecto administrativo puede verse como potenciador de éstos o como un corregidor de sus externalidades. Por otro lado, la autonomía de los sistemas administrativos ha resultado de interés a través de las teorías del “Estado capturado”, que pone énfasis en la autonomía relativa de la burocracia estatal respecto a las élites económicas y políticas.

*Legibilidad:* Se trata de la capacidad de producir y gestionar conocimiento para la toma de decisiones (Berwick y Christia, 2018). El tipo de información y sus fuentes no son necesariamente bases de datos estructurados, existiendo una variedad de formas de conexión con el conocimiento local que no siempre posee dicha estructuración. Sin embargo, en el contexto de la GRD, la gestión de información agregada de carácter sociodemográfico, socioeconómico y georeferencial son críticos.

Cabe mencionar que existen otros tipos de capacidades estatales posibles de encontrar en la literatura. Sin embargo, creemos que las tres capacidades antes definidas son más pertinentes en un contexto de GRD. También es importante considerar que la capacidad de los Estados varía entre países y también a nivel subnacional (Acevedo, 2021; Luna y Soifer, 2017), lo que ha llevado a una productiva discusión acerca de la operacionalización y comparabilidad de su medición a diferentes escalas (Soifer, 2012).

## CASO DE ESTUDIO

Valparaíso es la segunda ciudad más poblada de Chile. Su actividad económica estuvo marcada durante muchos años por el puerto que llegó a ser el más importante de Latinoamérica antes de la apertura del Canal de Panamá. No obstante, desde la reducción del tráfico del puerto, Valparaíso se ha empobrecido considerablemente (SECPLA, 2014). Su idiosincrasia geográfica, arquitectónica y cultural la hizo merecedora del reconocimiento de la Unesco en 2003 como ciudad patrimonio de la Humanidad (UNESCO, 2003). Sin embargo, este reconocimiento no significó beneficios directos importantes para Valparaíso, que continúa teniendo una población altamente vulnerable (Andrade-Lillo 2017).

Valparaíso ha sido históricamente afectada por incendios. Estos se relacionan a múltiples factores meteorológicos, geográficos y humanos. En efecto, el crecimiento urbano de Valparaíso se ha expandido de forma vernacular<sup>1</sup> hacia los cerros, acercando el asentamiento humano a los amplios paños de uso de suelo de carácter forestal ubicados en la parte alta de la ciudad. Esta cercanía aumenta las probabilidades de que un incendio forestal se convierta en una tragedia humana, como ocurrió el 12 y 13 de abril de 2014 (Del Pilar 2017; Andrade-Lillo 2017; Vela-Ruiz 2009). Este incendio cobró 15 vidas humanas, consumió doce barrios completos, afectando siete de los cuarenta y dos cerros de la ciudad y consumiendo 27,148 hectáreas urbanas de la ciudad, incluyendo 2.910 viviendas y 32 locales comerciales calcinados. La gestión de la emergencia dio cuenta de problemas estructurales que vivía Valparaíso, tales como la poca accesibilidad de ciertos sectores y por lo tanto la incapacidad de las autoridades de emergencias para mitigar el incendio, y, por supuesto, del problema habitacional, evidenciando la precariedad de las condiciones habitacionales de la población (Andrade-Lillo 2017). Las soluciones habitacionales para el incendio de 2014 fueron poco efectivas (Angelcos et al. 2020), lo que se suma al hecho que la región de Valparaíso sea la región con más campamentos en el país (MINVU 2022).

El megaincendio fue así un espejo de problemas que la Ciudad Puerto venía acarreado históricamente, y que, a pesar de las múltiples iniciativas en términos de política pública que han existido para el desarrollo urbano y social de Valparaíso, continúan agravándose. En efecto, las formulaciones de planes de desarrollo y mitigación de desastres para Valparaíso son innumerables, y comparten un diagnóstico claro sobre las vías de desarrollo que permitirían disminuir el riesgo de incendios (Castillo y Correa, 2014; Ministerio del Interior 2014; SECPLA 2014; PNUD 2014). No obstante, la ejecución de estas políticas ha estado marcada por barreras políticas e institucionales y casos de corrupción, notablemente en la Municipalidad de Valparaíso, que han fragmentado el lazo entre la ciudadanía y las autoridades y dificultado los procesos de desarrollo para Valparaíso (Andrade Lillo, 2017). Las iniciativas del gobierno en el territorio porteño tienen poca rentabilidad social, no solo por su burocracia y poca efectividad, sino también por el alto nivel de organización y autonomía de las comunidades de los cerros de Valparaíso (Malebrán. 2016).

Dadas estas características, es que nos ha parecido que este evento desastroso constituye un caso estratégico de estudio en cuanto al cuestionamiento que ha recibido la capacidad estatal en Chile en cada una de las fases de la GRD<sup>2</sup>.

## MÉTODOS

Para la presente investigación, usamos una estrategia metodológica de caso único (Yin, 2009) y de carácter de enfoque interpretativo o cualitativo. Se considera la estrategia más adecuada en base al interés teórico de las investigadoras y al impacto social del caso como evento desastroso conocido como el megaincendio de Valparaíso en 2014. La técnica central de recolección de información fue la entrevista semiestructurada a informantes claves, quienes fueron 15 personas involucradas por su experiencia académica y/o de intervención en materia de GRD<sup>3</sup> y específicamente vinculados al evento desastroso en cualquiera de sus fases (Tabla 1). Esta decisión se basa en que se considera necesario dar cuenta del fenómeno desde la mirada de un sector social que se encuentra en la intersección de la triada institucional definida en este trabajo (EMSC).

En materia de análisis, se hizo un proceso de codificación general en base a los tópicos abordados en las entrevistas y de aquellos emergentes. La información se ordenó en temporalidad ajustada, en medida de lo posible, en un cruce entre las cuatro capacidades estatales y las fases de un destres (mitigación, preparación, respuesta y recuperación). Una vez realizado el proceso de reducción, se incorporó información proveniente de análisis de documentos (instrumentos de planificación<sup>4</sup> y prensa<sup>5</sup>) y observaciones derivadas del trabajo de campo llevado a cabo entre noviembre de 2019 y marzo de 2020.

	Sexo	Institución/Estatus
Entrevista 1	Hombre	Delegación presidencial para la reconstrucción
Entrevista 2	Hombre	Gobernación de la Provincia de Valparaíso
Entrevista 3	Hombre	Experto en incendios forestales
Entrevista 4	Hombre	SERVIU Valparaíso
Entrevista 5	Hombre	Departamento emergencias municipalidad de Valparaíso
Entrevista 6	Hombre	ONEMI Región de Valparaíso
Entrevista 7	Hombre	Concejo Municipalidad de Valparaíso
Entrevista 8	Hombre	Dirección de Gestión Patrimonial de la Municipalidad de Valparaíso
Entrevista 9	Mujer	Dirección Regional TECHO Chile
Entrevista 10	Hombre	Exfuncionario Municipalidad de Valparaíso
Entrevista 11	Mujer	Consejo de Monumentos Nacionales
Entrevista 12	Hombre	Dirección regional TECHO Chile
Entrevista 13	Hombre	Dirección Regional TECHO Chile
Entrevista 14	Hombre	SECPLA Municipalidad de Valparaíso
Entrevista 15	Mujer	Periodista y autora

Tabla 1. Características de Entrevistas/os

Fuente: Autores, 2024.

## RESULTADOS

### Una Mitigación Desigual

Si bien en materia legal y de planificación urbana existen diferentes normativas y planes respecto a mitigación de riesgos en Chile, a la luz de nuestro caso de estudio estos planes necesitan superar varios nudos problemáticos. Los serios problemas que la ciudad de Valparaíso ha debido enfrentar en materia de desastres pueden relacionarse con un proceso de subdesarrollo urbano y de exclusión social. La tendencia ha sido el crecimiento del precio del suelo especialmente en el área central de la ciudad (“el plan”), lo que significa un incentivo de crecimiento hacia las áreas más altas de la ciudad y una degradación de las construcciones históricas situadas en el denominado casco histórico. En este sentido, nuestros entrevistados expresan que los asentamientos informales ocurren en terrenos privados que son zonas de interfaz y donde la implementación de medidas de control de plantaciones de pinos y eucaliptus es declarada imposible, ya que implica una inversión estatal en un terreno privado. Como nos dijo uno de nuestros entrevistados “(...) los muros de contención necesarios para mitigar los riesgos de desastre son mucho más caros que todas las casas de un campamento (...)” (Entrevista 14). Por otro lado, estos terrenos pueden llegar a significar un alto costo económico al Estado si se quisiera radicar a las familias. Esto ha llevado a expertos y a las propias familias a acusar de “especulación económica” a los dueños de terrenos abandonados, quienes esperarían un mejor valor de mercado de sus terrenos una vez que se instalan familias y sus viviendas provisorias de manera informal. Sin duda esto pone en cuestión la capacidad extractiva del Estado que por un lado, permite una práctica oportunista de privados, y, por otro, alega falta de recursos para significativa infraestructura de mitigación.

Otro aspecto que destacar tiene que ver con la capacidad administrativa estatal en esta fase. Existe una dificultosa relación entre la organicidad estatal y las organizaciones comunitarias de la ciudad que han surgido desde la necesidad habitacional. Tanto las familias de asentamientos informales como aquellas formales, pero con alta vulnerabilidad, han estado excluidas de procesos de modernización urbana propios de una planificación centrada en expertos y con alta injerencia del mercado. Es así como para algunos de nuestros entrevistados, ni el Estado central ni el municipio pueden intervenir en un asunto que más bien se trataría “(...) de un problema entre actores privados (...)” (Entrevista 12). Pero además esta relación se hace muy complicada al no existir una labor integrada de los diversos actores y/o agencias estatales en un sentido sincrónico y diacrónico. Uno de los problemas al respecto y que cuestiona la capacidad administrativa del Estado es lo que podemos denominar un “reseteo” de políticas públicas. A juicio de nuestros entrevistados, el

cambio de personas en cargos de responsabilidad política implica un desvío de cualquier proceso que se esté llevando a cabo en materia de GRD y específicamente en materia de mitigación de riesgos. Esto puede significar la postergación e incluso la interrupción de programas o proyectos.

Existen además otros factores importantes a la hora de la mitigación en el ámbito de incendios forestales desde la capacidad de cumplimiento. La falta de servicios básicos que reproduce conductas que aumentan los riesgos. Un ejemplo destacado es la acumulación de basura doméstica en quebradas debido a que la recolección por parte de camiones municipales se hace imposible en ciertos lugares alejados en los cerros, creando condiciones para microbasurales en terrenos baldíos y así mayor riesgo de incendios. Por otro lado, la existencia de plantaciones de una sola especie (monocultivo). En este sentido, la mitigación depende de un manejo adecuado de dichas plantaciones en los predios privados. El problema es que hay desidia de propietarios y dicho manejo no puede llevarse a cabo en propiedades privadas por parte del Estado. En estos casos, el respeto por la propiedad privada puede entrar en contradicción con medidas de mitigación en predios con plantaciones forestales o en el mantenimiento de zonas de interfaz. Esto implica que mitigar en materia de riesgo de incendios forestales necesita de más atribuciones a las agencias públicas para intervenir en propiedades abandonadas por sus propietarios en zonas de interfaz e incentivar la biodiversidad de los predios con plantaciones. Esta disminución de capacidad de cumplimiento se cruza con otro aspecto en el ámbito de la legibilidad. Es amplia la controversia acerca de la importancia de la especie (pino y eucalipto) en la propagación del fuego. Se le han llamado especies pirogénicas, lo que ha causado la crítica de parte de sectores empresariales y gremiales. Lo más preocupante, es que no existe una posición clara desde el Estado en este respecto, así como tampoco la capacidad de procesar información que soporte regulaciones.

#### **Una Preparación bajo Incertidumbre**

En los cerros de Valparaíso pueden converger factores climáticos propicios para incendios forestales como es el viento, altas temperatura y bajo nivel de humedad. Esta amenaza se ha ido acentuando con la crisis climática global junto con las condiciones de vulnerabilidad al riesgo de desastre de las comunidades que habitan los cerros. En consecuencia, la capacidad extractiva del Estado debería descentrarse de la etapa de emergencia y contemplar también la etapa de preparación.

El megaincendio de 2014 llevó a la inversión en infraestructura vial y de emergencia, como son los sistemas de alerta sonora y algunas campañas de prevención que a juicio de los expertos han demostrado ser eficaces, lo que evidencia la capacidad administrativa del Estado en cuanto a la coordinación con organizaciones no gubernamentales como CONAF y Techo-Chile, que han incorporado en sus campañas educativas la capacitación en primera respuesta ante desastres. Sin embargo, este tipo de preparación necesita una alta cooperación comunitaria, la que no siempre se encuentra en ciertas comunidades. Si bien la cooperación aparece rápidamente en el momento de la emergencia, es aún difícil contar con ella en una fase de prevención o preparación. Este tipo de cooperación requiere reglamentos que potencien la capacidad de cumplimiento del Estado, de tal manera que sea un deber cumplir con el diseño de estrategias barriales de preparación.

Una campaña de preparación debe tener algún mínimo de claridad respecto a factores causales en torno a un posible evento crítico, es decir, capacidad de legibilidad. En este sentido, lo que ha habido es confusión respecto a la causa de los incendios forestales de interfaz en los cerros de Valparaíso. Existen diferente hipótesis que van desde accidentes hasta actos de vandalismo intencionales en provocar fuego. Lo cierto es que, para nuestros entrevistados la concientización respecto a las consecuencias de un incendio es clave, y que, en cierta forma, en un solo evento convergen nuestras acciones pasadas y progresivas (i.e. acumulación de basura), fuera de nuestra voluntad (i.e. condiciones climáticas) y otras de carácter estructural más bien relacionadas con la forma de hacer ciudad (i.e. posibilidades de habitar).

#### **Una Respuesta Descoordinada**

En el caso de estudio, las organizaciones de emergencia como bomberos (urbanos y forestales) y la policía acudieron al lugar del incendio y luego se sumaron otras entidades como son las Fuerzas Armadas. En la medida en que el fuego avanzaba, otras organizaciones voluntarias se fueron sumando, como la Cruz Roja y personas particulares.

La Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI, actual SENAPRED) fue parte de la fase de respuesta al verificar que la magnitud del incendio

merecía declarar emergencia pública. En el plano político, la envergadura de la emergencia fue tal, que se declaró Estado de Excepción. Esta medida potenció la capacidad de cumplimiento del Estado al activar una serie de prerrogativas de las fuerzas de orden. Sin embargo, cabe preguntarse si el importante rol de las fuerzas del orden ha propiciado el desarrollo de planes de estudios y de capacitación de sus miembros en materia de GRD. Por otro lado, el aporte de las fuerzas armadas en el manejo de información táctica puede potenciar la capacidad de legibilidad estatal y propiciar un conocimiento compartido con entidades públicas y privadas para una mejor GRD y respetando los principios de seguridad nacional.

Dada la situación excepcional antes indicada, hubo un mandato directo de coordinación entre agentes estatales, gobierno regional y local, y empresas privadas de servicios sanitarios y de energía, entre otros. De esta manera se debió desplegar la capacidad administrativa estatal y se nombró un Delegado Presidencial para coordinar ministerios, municipalidad y otros actores privados a través de un Comité de Emergencia. De acuerdo con nuestros entrevistados, este actor puede facilitar el trabajo coordinado, pero no lo garantiza, pues hay una serie de requisitos ligados al establecimiento de redes comunicacionales y de confianza muy ligados a la política electoral y partidaria. Así, esta figura política tiene interpretaciones opuestas. Por un lado, es una manera de hacer presente la preocupación del Poder Ejecutivo sin descuidar los asuntos normales en el resto del país mientras dure el período de emergencia. Por otro, se trataría de una medida centralista definida en Santiago sin conocer la realidad local y reproduciendo una lógica burocrática. De acuerdo con nuestros entrevistados, existen procedimientos de este tipo que deberían desaparecer o al menos ser simplificados. En este sentido, se da una dicotomía entre el mundo de gestión privada y el ámbito estatal con procedimientos que no serían acorde con la situación de emergencia. Por ejemplo, a juicio de algunos entrevistados "(...) la gestión de donaciones de parte de empresas y personas anduvo más rápido que las gestiones del sector público (...)" (Entrevista 5). Esto último tiene implicancias indirectas pero importantes en materia de GRD, dado que si bien las donaciones privadas pueden ser más rápidas, carecen de procedimientos claros y basados en principios de justicia y transparencia, afectando la legitimidad de la capacidad extractiva del Estado.

En el ámbito comunitario, existen prácticas de subsistencia y solidaridad que se retoman en momentos críticos y que están en la memoria colectiva. Una de ellas es la denominada "olla común", que es la preparación colectiva de comida en base a la donación de otras personas y que permitió alimentar a los damnificados. En otros casos, también se organizó ayuda para ubicar a personas extraviadas, cobijar a las personas afectadas, remover escombros, atender a los heridos, rescatar mascotas, evitar robos a los vecinos y saqueos, etc. Este tipo de acciones muestra la solidaridad del resto de los habitantes, pero también necesita de coordinación que desafían también la capacidad administrativa del Estado. Un ejemplo es que el voluntariado espontáneo que llegó a la zona se transformó en un problema por su carácter inorgánico, así también sucedió con la acumulación de comida y enseres donados al no existir lugares apropiados de acopio preparados con anticipación.

### **Recuperación Vulnerable**

Con este fin, fue necesario un diagnóstico social que dejó en evidencia problemas en cuanto a la capacidad de legibilidad estatal. Hubo ciertas dificultades en la gestión de datos a nivel local por parte de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el municipio. Se da cuenta de la duplicación de instrumentos para la recolección de información y falta de estandarización para su posterior procesamiento. En este aspecto, se reconoce la ayuda de parte de las juntas de vecinos que facilitaron la precisión del diagnóstico, pero no pudo impedir la duplicación de información y con ello errores que dañan la credibilidad pública.

La respuesta del gobierno estuvo en dos áreas. A nivel de familias, se entregó dinero para reposición de enseres a través de "gift cards" para que estas compraran los que les pareciera necesario. Además, con el paso del tiempo se fueron perfilando las respuestas en materia habitacional que principalmente fueron subsidios de compra de vivienda en otras comunas como Quilpué y Villa Alemana, subsidios de arriendo o subsidios para construcción en sitio propio, sitios que correspondían al mismo lugar que se habitaba hasta antes del incendio. A nivel agregado, el gobierno activó una cartera de inversiones bajo la responsabilidad del Intendente Regional como del Delegado Presidencial. Dentro de estas inversiones se contó con la construcción de las llamadas "vías transversales" que ascendían a lo largo de algunos cerros en Valparaíso de manera que

fueran corredores expeditos hacia las cimas en casos de emergencia y a la vez, sube el valor de los terrenos declarados como urbanos. Si bien podemos ver el despliegue de instrumentos de financiamiento público, no es evidente la capacidad extractiva del Estado en materia de recuperación postdesastre. En general las medidas fueron pro-mercado y abre el debate acerca de si los eventos desastrosos son una oportunidad para reforzar las capacidades redistributivas del Estado más allá del denominado rol subsidiario.

La fase de recuperación del megaincendio de Valparaíso llevo a la entrega significativa en cobertura de subsidios a la compra y arriendos de viviendas en lugares distintos a los que habitaban. Esta medida fue cuestionada por las comunidades afectadas, las que emprendieron acciones organizadas e instancias de decisión que interpelaron a la institucionalidad estatal en su capacidad de cumplimiento y la emplazaron de ir más allá de superar la etapa de respuesta del desastre. También hubo acciones colectivas de protesta que en algunas ocasiones alteraron el orden público, donde si bien es posible evidenciar que el Estado cumple con restablecer el orden, también cuestiona su capacidad de cumplimiento respecto a espacios de negociación.

Una vez entregados los subsidios de reconstrucción el seguimiento de las familias que fueron beneficiadas ha sido un asunto pendiente. No existe evidencia para la política pública respecto a los resultados de dichas ayudas. Desde la perspectiva de nuestros entrevistados hay indicios de que algunas viviendas de emergencia han sido cedidas, vendidas e incluso algunas se podrían haber convertido en viviendas definitivas para algunas familias que pueden haber quedado excluidas de los programas habitacionales mencionados. La gestión de la información respecto al destino de las familias es parte importante de la capacidad de legibilidad del Estado que permitiría mejorar, en base a evidencia, el diseño e implementación de políticas en materia GRD.

En el plano de una política más definitiva, tanto las familias con títulos de dominio como aquellas sin ellos exigieron un proceso de radicación que muchas veces se daba en lugares con altas amenazas ante eventos extremos como incendios o aluviones. La presencia de estas amenazas hace muy difícil que las peticiones de radicación sean aprobadas por la Dirección de Obras del municipio. Un proceso de mitigación de amenazas puede tomar más de un año e implica alta inversión antes de comenzar cualquier proyecto de construcción pues, como expresó uno de nuestros entrevistados "(...) el esfuerzo de las familias se vería anulado al radicarlos sin mitigación (...)" (Entrevista 13). Nuevamente, la inversión pública en materia de reconstrucción bajo el lente de GRD se ve limitada por la real capacidad extractiva del Estado en Chile que no permite disminuir la vulnerabilidad social estrechamente conectada a la vulnerabilidad ante el riesgo de desastre.

Las comunidades de los cerros de Valparaíso son caracterizadas por una cultura del arraigo. Esto presenta aspectos positivos para la GRD en general, y para el proceso de recuperación en específico. Como lo define uno de los entrevistados existe "una forma de habitar" los cerros donde existen redes familiares y vecinales. Parte de estas redes están relacionadas con la historia detrás de los asentamientos formales como informales, donde se comparten terrenos entre familiares y existe asistencia recíproca en la construcción de sus casas y adaptación al lugar. Este sentido de arraigo increpó a las medidas de recuperación en materia de habitabilidad al cuestionar el diagnóstico en cuanto al riesgo realizado por expertos desde la institucionalidad pública y privada. Las soluciones habituales como edificios de departamentos no fueron bien evaluadas por los ciudadanos afectados, así como tampoco la posibilidad de cambiar de ciudad. Es así como también se hizo uso, además de los subsidios al arriendo y compra (más altos que lo acostumbrado a nivel nacional) de la alternativa de autoconstrucción asistida, una forma de construcción de viviendas y barrios implementada masivamente en la década de los 60 en Chile. La autoconstrucción se transforma así en una forma de "autodeterminación" de la comunidad que se basa en su estatus de ciudadanos y ciudadanas en vez de víctimas. Uno de los ejemplos a destacar es el proceso de autoconstrucción del Campamento El Vergel que se vio facilitado por el conocimiento de las comunidades respecto al habitar de los cerros en Valparaíso. Sin embargo, este tipo de reconstrucción necesitaba ser asistida técnicamente, lo que atrajo a consultorías de empresas constructoras que comúnmente no participaban en concursos públicos para la asistencia de las familias en la construcción. Las grandes constructoras tuvieron problemas al proponer proyectos habitacionales de carácter social sin sobrepasar el presupuesto asignado, a pesar de que la entidad que las asocia (Cámara Chilena de la Construcción) tuvo la oportunidad de entregar opinión acerca del plan de reconstrucción promovido por el gobierno. Las empresas ejecutoras implementaron procedimientos participativos (o solo consultivos para algunos entrevistados) respecto al tipo

de casa que las familias necesitaban construir y las características de los espacios públicos o compartidos que debería tener el nuevo barrio. La implementación de “ferias de vivienda” donde las familias escogían modelos de casas fue una de las actividades más controversiales, al emular técnicas propias del mercado inmobiliario y con eso un estilo “externalizador” de hacer política pública en materia habitacional. Sin duda demuestra un cierto nivel de capacidad administrativa del Estado al coordinar diferentes actores privados ante la transferencia de recursos públicos a nivel familiar y comunal.

En la siguiente tabla, podemos ver un resumen de los hallazgos recién comentados:

	Extractiva	Administrativa	Cumplimiento	Legibilidad
Mitigación	<p>Especulación por parte de propietarios de terrenos que ven en las tomas una forma de conseguir mejores precios.</p> <p>Falta de recursos para financiar obras públicas de mitigación.</p>	<p>Dificultad en las relaciones con organizaciones comunitarias.</p> <p>“Reseteo” de proyectos y grupos de trabajo de acuerdo a los cambios de gobierno.</p>	<p>Imposibilidad de erradicar tomas sin alterar el orden público.</p> <p>Imposibilidad de hacer cumplir procedimientos de mantención de predios privados.</p>	<p>Información para discriminar entre tipo de especies para plantaciones relacionadas con el riesgo de incendios es insuficiente.</p>
Preparación	<p>Inversión permanente en materia de prevención de incendios carece de continuidad.</p>	<p>Sistemas de alerta temprana y campañas educativas han resultado ser efectivas.</p> <p>Cooperación público-privada se da menos que en las etapas posteriores del desastre.</p>	<p>Reglamentos que obliguen a aplicar estrategias de preparación a nivel barrial o comunitario no existen.</p>	<p>Información acerca de riesgos insuficiente frente a la incertidumbre del cambio climático.</p> <p>Confusión o falta de consenso acerca de las causas de los incendios y de especies que representan mayor riesgo.</p>
Respuesta	<p>Donaciones de las empresas e iniciativas voluntarias del sector privados se muestran como alternativa más eficiente que la política pública.</p>	<p>Coordinación entre el Estado, empresas y ONGs altamente demandada.</p> <p>Figura de Delegado Presidencial se reconoce como facilitador de medidas más bien centralizadas y altamente dependiente de configuración política.</p>	<p>El Estado de Excepción permite el despliegue de militares, quienes necesitan mayor capacitación en GRD.</p>	<p>Conocimiento compartido respecto a las amenazas entre distintas entidades públicas y privadas del territorio es altamente necesario.</p>
Recuperación	<p>Subsidios de compra y arriendo que se entregaron fueron más altos que los contemplados para el resto del país en circunstancias normales.</p>	<p>Los acuerdos de subsidios se dieron a nivel familiar y las medidas de recuperación a nivel comunal.</p> <p>Coordinación con constructoras que participaban por primera vez en procesos de autoconstrucción o construcción participativa fue compleja.</p>	<p>El Estado enfrenta problemas de orden social al iniciar erradicaciones en zonas de riesgo.</p>	<p>Diagnósticos sociales para la recuperación se llevaron a cabo sin tomar en cuenta la existencia de datos administrativos entre distintas agencias estatales.</p> <p>Instrumentos de diagnóstico entre diferentes agencias estatales se duplicaron en algunas familias.</p>

Tabla 2. Resumen de Hallazgos según Fase del Desastre por cada Tipo de Capacidad Estatal  
Fuente: Autores, 2024.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo del presente estudio fue examinar la asociación entre las capacidades estatales y la vulnerabilidad frente a desastres en cada una de las etapas de éste a través del caso del Gran megaincendio de Valparaíso del 2014. Para lograr dicho objetivo, analizamos documentos y entrevistas semiestructuradas a personas involucradas con este desastre sionatural. Los análisis sugieren algunas ideas como conclusión y plantean futuras preguntas de investigación. Primero,

la institucionalidad ha contribuido a la vulnerabilidad de las comunidades, en tanto la GRD ha estado determinada por una mirada coyuntural de los distintos gobiernos de turno y no ha permitido desarrollar estrategias de intervención potenciando capacidades estatales. Tal como indican nuestros resultados, los activos de las comunidades pueden resultar ineficaces como factores protectores, pues no superan el ámbito de la contención comunitaria momentánea. Sin duda la institucionalidad en tanto estructuras de oportunidades también puede ayudar a la contención, pero nuestros resultados sugieren que esta capacidad es insuficiente para reducir la vulnerabilidad ante desastres, pues ha tendido a focalizarse en medidas reactivas ante la ocurrencia de un desastre. Este resultado es consistente con evidencia sobre desastres siconaturales en Chile que indica el predominio de una GRD focalizada en respuestas inmediatas y sistemas de alerta temprana, con una consideración limitada sobre procesos de preparación, mitigación y recuperación (Tironi y Manríquez 2019; Lavell, 2003).

En el plano de la mitigación, los recursos para la inversión pública en infraestructura no solo son insuficientes, sino que también altamente dependientes de variables de mercado y de la legalidad del habitar de las comunidades, lo que cuestiona la capacidad de extracción o redistribución estatal. En efecto, la especulación en torno al precio de los terrenos es un factor preponderante en el aumento de la informalidad en Valparaíso y la producción de vulnerabilidad habitacional (Tipple 2005), aumentando así la expresión territorial de la desigualdad socioeconómica. Si bien este último fenómeno tiende a buscar una solución bajo el principio de “problema entre privados”, la definición de zonas de riesgo y usos de suelo sí es competencia del plan regulador comunal (Vicuña y Schuster, 2021). Por lo tanto, a pesar de tratarse de un terreno privado, las instituciones públicas correspondientes sí tienen algo que decir sobre esta materia, principalmente a través de la capacidad estatal de administración y legibilidad a través de la planificación de uso del suelo (González-Mathiesen y March, 2018). Ellas pueden definir medidas de mitigación que permitan hacer habitables zonas definidas como de riesgo. Sin embargo, resulta importante mencionar que esto encarece los proyectos habitacionales y excluye a las familias de más bajo nivel socioeconómico. En este sentido, se hace necesario desarrollar más investigación desde una perspectiva económica-política de los desastres siconaturales.

El fenómeno de discontinuidad institucional también se deja ver en las fases de preparación y de respuesta. Respecto de medidas de preparación, nuestros análisis indican que ésta es altamente dependiente de las asignaciones presupuestarias de los organismos encargados, lo que puede afectar negativamente esfuerzos de continuidad institucional. Así, la preparación a nivel comunitaria se complica y solo es posible de aplicar en ciertos periodos del año. Esto se ha visto agravado por la crisis climática, que ha ido cambiando los periodos de mayor amenaza de incendios forestales de interfaz. Fue así como al momento de enfrentar la emergencia del megaincendio, agentes de respuesta ante el fuego no estaban disponibles dado que el mes (abril de 2014) no era entendido como periodo de alerta, lo que nuevamente desafía la capacidad administrativa y de legibilidad estatal. En relación con la fase de respuesta, ésta es la etapa donde el trabajo previo en materia de institucionalidad se pone en juego. Lamentablemente, nuestros análisis del caso bajo estudio indican que la gestión en cuanto albergues, voluntarios y donaciones carecieron de organización previa, y la figura de un delegado presidencial de emergencia no logró resolver el problema. Si bien la ayuda proveniente de la opción individual de carácter voluntario es altamente valorada, no es parte de una institucionalidad formal que reduzca la incertidumbre propia de eventos desastrosos. Futuras investigaciones podrían buscar explicar el grado de espontaneidad de las respuestas ante la emergencia desde un punto de vista organizacional o institucional.

En términos de recuperación, el énfasis ha estado en reconstrucción de viviendas para quienes las perdieron. Sin embargo, nuestros análisis resaltan el alto déficit habitacional en la Región de Valparaíso. La complejidad que implica la recuperación de viviendas y de barrios requiere una coordinación entre agencias del Estado, empresas y organizaciones comunitarias. Esta capacidad administrativa mostró falencias desde el momento de asignación de beneficios en este ámbito, pues existe la percepción desde nuestros entrevistados de que hay solapamiento de información entre las agencias estatales que no permiten una gestión eficiente de programas de recuperación. En este sentido, organismos como la ONEMI (actual SENAPRED) no puede tener un rol exclusivo en la etapa de emergencia, sino que además podría ejercer un rol coordinador en el ámbito de la información para la acción. Por ejemplo, es altamente necesario una coordinación entre los instrumentos que utiliza SERVIU del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Un aspecto particularmente saliente en los análisis sobre la fase de recuperación es que la institucionalidad no tiene programas de reconstrucción de vivienda propiamente tal y menos de recuperación, sino que se adaptan instrumentos de política pública que ya existen para responder a un evento como fue el megaincendio de Valparaíso. Esto produce que los procesos de reconstrucción no logren hacerse cargo de las realidades locales y sus particularidades, y menos hacerse cargo de la "recuperación" en su complejidad. Sin potenciar la capacidad de legibilidad de un desastre por parte del Estado, no habrá real aprendizaje si no existe seguimiento de los casos, haciendo que el proceso de recuperación este completamente disociado del de mitigación. Además, la forma en que se aborda el problema habitacional que produce el desastre deja en evidencia una priorización de la vivienda entendida como mercancía (Paidakaki, 2012) en desmedro de una atención a la función que cumple para los sistemas de subsistencia de las personas. Sólo se identificaron adaptaciones de programas habitacionales regulares en términos de flexibilización de requisitos, pero no existía ni se creó una herramienta flexible que lograra adaptarse a las diversas necesidades habitacionales que se producen o recrudescen con la ocurrencia de un desastre. Por otro lado, según los testimonios recogidos, la política habitacional aún en contexto de desastre seguiría operando bajo la modalidad de provisión de viviendas a través del mercado (Özler, 2021; Schild, 2001) lo que no logró abordar la complejidad del problema habitacional presente en la zona afectada e implicó la compra de viviendas en otras comunas, generando malestar por el desarraigo de parte de la población damnificada. Con el fin de evaluar la validez externa de nuestros resultados, investigación futura debiera indagar problemas de discontinuidad institucional con otros casos de estudios y con distintos tipos de diseños de investigación, tanto mixtos como cuantitativos.

Esta serie de falencias desde la institucionalidad en términos de capacidades estatales y su inercia a repetir errores en el campo de la GRD no necesariamente nos habla de la ausencia de cambio institucional. Como se ha establecido en la literatura respecto a instituciones y políticas públicas, existen una serie de prácticas diversas que no necesariamente se traducen en cambios reales en sus consecuencias. Dichas consecuencias siguen siendo en materia de una "individuación neoliberal" (Araujo y Martuccelli, 2012) o de un régimen biopolítico neoliberal (Saavedra y Marchezini, 2020), donde se privilegia el poder adquisitivo privado en vez de iniciativas cooperativas, y donde la mitigación es aún privativa a quien puede financiarla. La vulnerabilidad al riesgo de desastres es construida desde la misma inacción o incapacidad en relación con los factores de base que producen el aumento de los asentamientos precarios y el asentamiento formal de personas en zonas de riesgo sin medidas de mitigación. Es decir, podría existir una intersección entre ser vulnerable a la pobreza y vulnerable a un desastre. Un caso evidente son los asentamientos informales, donde la autogestión de una solución habitacional como forma de subsistencia (Calvo, 2000) para hacer frente a la pobreza aumenta la exposición a amenazas, y, por tanto, la susceptibilidad de ser afectado negativamente por un desastre. Investigación futura podría examinar las intersecciones entre las políticas de reducción de la pobreza, las políticas habitacionales y la GRD en clave de capacidades estatales. El diálogo entre estos marcos institucionales puede ser de ayuda a territorios que están al "margen" de la acción estatal y que viven una inserción precaria en el mercado laboral y habitacional.

Finalmente, dadas las limitaciones teóricas y metodológicas de esta investigación, no hemos podido discutir o complementar otros trabajos que han relacionado la GRD con el capitalismo del desastre (UNDRR, 2022), y en específico con régimen neoliberal chileno (Sandoval y Voss 2016; Sandoval et al., 2020). Esta mirada desde la economía política resulta preponderante, aún más después de los resultados de esta investigación. Si bien es posible encontrar evidencia que avala la eficiencia del sector privado corporativo a la hora de enfrentar desastres (Ballesteros et al. 2017), es necesario integrar una mirada más escéptica y crítica al respecto. La Capacidad Estatal sigue siendo preponderante a pesar significativas medidas económicas y sociales que constituyen un régimen neoliberal que tiende a disminuir la presencia estatal en la sociedad (Centeno y Cohen, 2012; French-Davis, 2018; Rodrik, 2007). Sin embargo, autores sostienen que este último no se ha visto reducido, al menos en la generación de regulación y políticas públicas (Levi-Faur, 2005; Maillet y Rozas, 2019). Más bien, lo que se ha establecido una relación híbrida entre ambas instituciones, donde lo que ha cambiado son los modos en los que el Estado se ha imbricado en el campo del Mercado (Ruiz-Encina, 2019), llevando incluso a acuñar el concepto de "neoliberalismos realmente existentes" (Peck et al., 2009) o Neoliberalismo Resiliente (Madariaga, 2020). ¿Qué

principio y forma toman las capacidades estatales ante la GRD en un régimen supuestamente antiestatal como es el neoliberal? Es un desafío investigativo que quiere dejar este trabajo.

## AGRADECIMIENTOS

ANID/ FONDECYT Regular/1191522; ANID/SIA/SA77210105/ ANID/FONDAP CIGIDEN/1523A0009; ANID/Doctorado Nacional/2019-21191843.

## REFERENCIAS

- Acevedo, C. (2021). Beyond National Averages: Subnational State Capacity in Chile. *Romanian Political Science Review*, 21(2), 541–563. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1018597>
- Andrade Lillo, V. (2017). *Megaincendio en Valparaíso: La Historia de Precariedad y Corrupción que Devastó al Puerto Principal*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Angelcos, N., Campos, L., Ropert, T., & Sharim, D. (2020). De protagonistas a denegados: el doble trauma en un caso de relocalización post-incendio en Valparaíso, Chile. *Scripta Nova*, 24(636), 1–29. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/367765>
- Araujo, K., & Martuccelli, D. (2012). *Desafíos Comunes. Retrato de la Sociedad Chilena y sus Individuos*. Lom Ediciones.
- Arcaya, M., Raker, E.J., & Waters, M.C. (2020). The social consequences of disasters: Individual and community change. *Annual Review of Sociology*, 46, 671–691. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054827>
- Ballesteros, L., Useem, M., & Wry, T. (2017). Masters of Disasters? An Empirical Analysis of How Societies Benefit from Corporate Disaster Aid. *Academy of Management Journal*, 60(5). <https://doi.org/10.5465/amj.2015.0765>
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 71–91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1998). *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*(1st Ed.). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED.
- Bosher, L., Chmutina, K., & Niekerk van, D. (2021). Stop Going Around in Circles: Towards a Reconceptualisation of Disaster Risk Management Phases. *Disaster Prevention and Management*, 30(4/5), pp. 525–537. <https://doi.org/10.1108/DPM-03-2021-0071>
- Calvo Cerda, P. (2000). Desarrollo y sustentabilidad de asentamientos precarios urbanos. *Revista INVI*, 15(40). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2000.62108>
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. Brookings. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_latin\\_america\\_cardenas.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf)
- Castillo, M. & Correa, L. (2014). *Tragedia de un Incendio Anunciado: el Caso de Valparaíso*. Guimares.
- Centeno, M.A., & Cohen, J.N. (2012). The Arc of Neoliberalism. *Annual Review of Sociology*, 38(1), 317–340. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>
- Cociña, C., & Boano, C. (2013). Housing and reconstruction in Chile (2010–2012): Institutional and social transformation in post-disaster contexts. *International Journal of Architectural Research*, 7(3), 57–79. <https://doi.org/10.26687/archnet-ijar.v7i3.49>
- Del Pilar, K. (2017). Vulnerabilidad Socionatural en Cerros y Quebradas de Valparaíso: Decisiones de Políticas Públicas a Propósito del Gran Incendio de 2014. Tesis de pregrado, Universidad de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas Económicas en Chile. 1973–2017*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Foschiatti, A. (2004) Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones Conceptuales. *Revista Geográfica Digital (UNNE)*,1(2)1–20.
- Gil, M. (2017). Rethinking Disasters as Events. *Cuadernos ISUC*, 2(2), 2–15. [https://www.researchgate.net/publication/322311814\\_RETHINKING\\_DISASTERS\\_AS\\_EVENTS\\_CUADERNOS\\_ISUC\\_NUM\\_2\\_VOL\\_2](https://www.researchgate.net/publication/322311814_RETHINKING_DISASTERS_AS_EVENTS_CUADERNOS_ISUC_NUM_2_VOL_2)
- Gil, M., & Atria, J. (2022). Fiscal Aftershocks: Taxes and Catastrophes in Chilean History. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 40(2), 273–311. <https://doi.org/10.1017/S0212610921000070>

- González Gálvez, M., Gallegos, F., & Turén, V. (2021). Unfinished extinction and the velocities of capitalist sacrifices in the woodlands of central Chile. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 4(1), 1939491. <https://doi.org/10.1080/25729861.2021.1939491>
- González-Mathiesen, C., & March, A. (2018). Establishing Design Principles for Wildfire Resilient Urban Planning. *Planning Practice y Research*, 33(2), 97–119. <https://doi.org/10.1080/02697459.2018.1429787>
- Katzman, R., & Filgueira, C. (1999). *Marco Conceptual sobre Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28663-marco-conceptual-activos-vulnerabilidad-estructuras-oportunidades>
- Kruks-Wisner, G. (2011). Seeking the Local State: Gender, Caste, and the Pursuit of Public Services in Post-Tsunami India. *World Development*, 39(7), 1143–1154. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.11.001>
- Lavell, A. (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:180891954>
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 12–32. <https://www.jstor.org/stable/25046077>
- Lin, T.-H. (2015). Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. *Social Forces*, 93(3). <https://www.jstor.org/stable/24754220>
- Luna, J. P., & Soifer, H. (2017). Capturing Subnational Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 1–21. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002764217720964>
- Macías, J. (1992) Significado de la Vulnerabilidad social frente a los desastres. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(4), 3–10.
- Madariaga, A. (2020). *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Maillet, A., & Rozas, J. (2019). Hibridación de las Políticas Neoliberales. El Caso de la Reforma de la Política Eléctrica en Chile (2014–2016). *Gestión y Política Pública*, 28(1), 207–235.
- Malebrán, N. (2016). La Valoración a la Propiedad Privada en la Reconstrucción del Espacio Siniestrado por el Incendio del 2014 en Valparaíso. Tesis de pregrado, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Mendy, F.R. (2010). Chilean congressional politics under President Lagos: environment and politics in Chile 2000–2006. *Local Environment*, 15(2), 83–103. <https://doi.org/10.1080/13549830903542349>
- MINVU. (2022). *Catastro Nacional de Campamentos*. MINVU. <https://media.elmostrador.cl/2022/10/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2022.pdf>
- Ministerio del Interior y Gobernación de Valparaíso. (2014). *Plan de Inversiones para la Reconstrucción de Valparaíso*. Ministerio del Interior y Gobernación de Valparaíso.
- Özler, S. (2012). The Concertación and Homelessness in Chile, Market-based Housing Policies and Limited Popular Participation. *Latin American Perspectives*, Issue 185, 39(4), 53–70. <https://www.jstor.org/stable/23239006>
- Paidakaki, A. (2012). Addressing Homelessness through Disaster Discourses: The Role of Social Capital and Innovation in Building Urban Resilience and Addressing Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 6(2), p.137–148. [https://www.feantsa.org/download/ejh6\\_2\\_thinkpiece24200939752414537101.pdf](https://www.feantsa.org/download/ejh6_2_thinkpiece24200939752414537101.pdf)
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review of International Affairs*, 29(1), 49–66. <https://doi.org/10.1353/sais.o.0028>
- Perez-Tello, S. (2021). La Multidimensionalidad de la Vulnerabilidad Social ante Desastres Socionaturales. In M. L. Mendez, F. Link, y N. Ramirez (Eds.), *Del Barrio al Territorio. Geografías y Escalas de la Cohesión Social*. RIL Editores.
- PNUD. (2014). *Plan de Recuperación para Valparaíso*. PNUD.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Romero, G. & Maskrey, A. (1993) Como entender los desastres naturales. En: Maskrey, A. (compilador), *Los desastres no son naturales*. La Red, Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres en América Latina.

- Ruiz-Encina, C. (2019). *La Política en el Neoliberalismo. Experiencias Latinoamericanas*. Lom Ediciones.
- Saavedra, J., & Marchezini, V. (2020). Procesos de recuperación posdesastre en contextos biopolíticos neoliberales: los casos de Chile 2010 y Brasil 2011. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (66), 131-148. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3987>
- Sandoval, V., & Voss, M. (2016). Disaster Governance and Vulnerability: The Case of Chile. *Politics and Governance*, 4(4). <https://doi.org/10.17645/pag.v4i4.743>
- Sandoval, V., Gonzalez-Muzzio, C., Villalobos, C., Sarmiento, J. P., & Hoberman, G. (2020). Assessing disaster capitalism in post-disaster processes in Chile: neoliberal reforms and the role of the corporate class. *Disaster Prevention and Management*, 29(6), 831-847. <https://doi.org/10.1108/DPM-01-2020-0005>
- Schild, V. (2000). Neo-liberalism's New Gendered Market Citizens: The 'Civilizing' Dimension of Social Programmes in Chile. *Citizenship Studies*, 4(3), 275-305.
- SECPLA. (2014). *Diagnóstico Municipal para la Reconstrucción de Valparaíso*. SECPLA.
- Soifer, H. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- Tierney, K. (2019). *Disasters: A Sociological Approach*. Polity Press.
- Tipple, G. (2005). Housing and Urban Vulnerability in Rapidly-Developing Cities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(2), 66-75. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2005.00458.x>
- Tironi, M., & Manríquez, T. (2019). Lateral knowledge: shifting expertise for disaster management in Chile. *Disasters*, 43(2), 372-389. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/disa.12313>
- UNDRR. (2022). *The Role of the Public and Private Sectors in Disaster Capitalism: An International Overview*. UNDRR. <https://www.undrr.org/publication/role-public-and-private-sectors-disaster-capitalism-international-overview>
- UNESCO. (2003). *Historic Quarter of the Seaport City of Valparaíso*. UNESCO.
- Vela-Ruiz, A. (2009). ¿Valparaíso o Pirópolis? Historia de una Gestión Ineficaz en el Control de los Incendios. 1843-1927. *Revista Archivum*, 9, 279-295.
- Vicuña, M., & Schuster, J.P. (2021). Planificación Urbana y Gestión del Riesgo de Desastres: Desafíos para Instrumentos y Mecanismos de Planificación Urbana y Territorial. *Serie Policy Brief CIGIDEN*.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, D. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd Ed.). Routledge.
- Wisner, B. & Luce, H. (1993) Disaster Vulnerability: Scale, Power and Daily Life. *GeoJournal* 30, 127-140
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE Publications.