



TÉRMINOS  
TÉCNICOS DE REFERENCIA  
**Lineamientos Estratégicos de  
Reconstrucción/Relocalización y  
Plan Maestro Conceptual**  
POST-DESASTRE CHAITÉN



**GOBIERNO DE CHILE**

Delegación Presidencial  
Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE  
Gobierno Regional de Los Lagos

### Sobre los argumentos

La sostenida y oscilante actividad del volcán Chaitén ha generado un importante nivel de incertidumbre en la población desplazada de la ciudad del mismo nombre, como asimismo en los habitantes de la Provincia de Palena.

Ampliamente conocido es el antecedente de los importantes daños que la ciudad y el territorio aledaño al volcán han tenido tanto en las condiciones de infraestructura, habitabilidad, como en el desarrollo de las diferentes actividades económicas y sociales de la Provincia.

Lo anteriormente señalado puede ser planteado como una oportunidad de desarrollo del territorio, la cual contribuya a superar un histórico desequilibrio de niveles de inversión ejecutados en la Provincia de Palena, respecto del resto de la Región.

El presente documento tiene como finalidad establecer el Marco Operativo para lograr adelantar los procesos de recuperación de la ciudad de Chaitén y de la Provincia de Palena, el cual tiene como objetivo disponer de herramientas comunes para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, de los procesos de **reconstrucción o relocalización**, buscando generar un hábitat que garantice el bienestar de toda la población.

En el marco de esta **Estrategia de Reconstrucción/Relocalización y Plan Maestro Conceptual**, se busca concretar desde el enfoque de desarrollo humano sostenible, el ejercicio de los derechos, el cual lo convierte en un proceso estratégico de carácter integral, transversal, que articula las diferentes políticas, planes y programas orientadas a **reducir los impactos** generados por el desplazamiento de población desde la capital provincial en función de la emergencia y que por consiguiente, deberá definir una estructura institucional que formule un conjunto de acciones integradoras, con una visión socialmente construida y a partir de los marcos normativos y de planificación vigentes en las diferentes escalas.

El traslado o movilización de la población asentada en zonas de alto riesgo no mitigable por consecuencia de la erupción del volcán Chaitén, requiere de concepciones y procesos metodológicos que permitan el desarrollo efectivo de los principios, objetivos, lineamientos y estrategias de la política de reasentamiento, en el que los procesos sean abordados de manera organizada, planificada bajo el control de la administración, buscando el mejoramiento de la calidad de vida en el marco del desarrollo humano sostenible, el ordenamiento territorial y el respeto a la vida y demás derechos humanos.<sup>1</sup>

El daño que ha sufrido la infraestructura de Chaitén así como la consolidación del nuevo curso del Río Blanco y la definición de áreas de riesgo volcánico hacen inviable su reconstrucción total. El Gobierno está evaluando nuevos terrenos potenciales para ubicar la ciudad, y cualquier esfuerzo de relocalización debe integrarse, en la medida de lo posible,

---

<sup>1</sup> Marco de Política Distrital de Reasentamiento (Doc. Borrador N°1) Secretaría de Habitor, Alcaldía mayor de Bogotá D.C. Abril, 2007.

al puerto y a la actual ciudad. Antes de comunicar a la comunidad la imposibilidad de reconstruir Chaitén en su antigua localización, es de suma necesidad contar con una **Estrategia de Reconstrucción/Relocalización y Plan Maestro Conceptual para la recuperación de Chaitén.**

En este contexto, y mientras se mantenga activo el volcán, se hace urgente la articulación de una "Fuerza de Tarea" para desarrollar una Estrategia y Plan Maestro de Diseño Urbano que oriente y capitalice todos los esfuerzos actualmente empeñados para la reconstrucción y relocalización de Chaitén.

Este Plan Maestro Conceptual y Estrategia de Reconstrucción/Relocalización pretende, en un plazo acotado de tiempo (no más de 4 meses) establecerán distintos escenarios y cortes temporales asociados al cese de la actividad volcánica y líneas de acción destinadas a generar certezas que aminoren la ansiedad en los desplazados y orienten las acciones a seguir.

En este sentido, la presente propuesta pretende concretar las acciones a realizar durante el proceso metodológico a partir de tres fases de la recuperación: **preparatoria, analítica y estratégica** que desarrolle un Plan Maestro preliminar cuyo enfoque se base en los derechos de los ciudadanos de la Provincia, y especialmente de Chaitén, y que finalmente logre generar las certezas que aminoren la incertidumbre de los desplazados de Chaitén y de la provincia de Palena.

## Sobre los componentes

El presente documento tiene por objeto solicitar una consultoría para la elaboración de una Estrategia de Reconstrucción/Relocalización y Plan Maestro Conceptual para Nueva Chaitén, la cual deberá considerar tres capítulos que resultan fundamentales e inician el proceso de recuperación, que se describen a continuación:

1. Los **objetivos** generales y específicos.
2. Definición de las **consideraciones** a tener presente en la Consultoría.
3. **Requerimientos** de la Consultoría; donde se definen etapas, objetivos, actividades productos, plazos, características del equipo ejecutor y de la institucionalidad requerida para ejecutarlo y costos asociados.

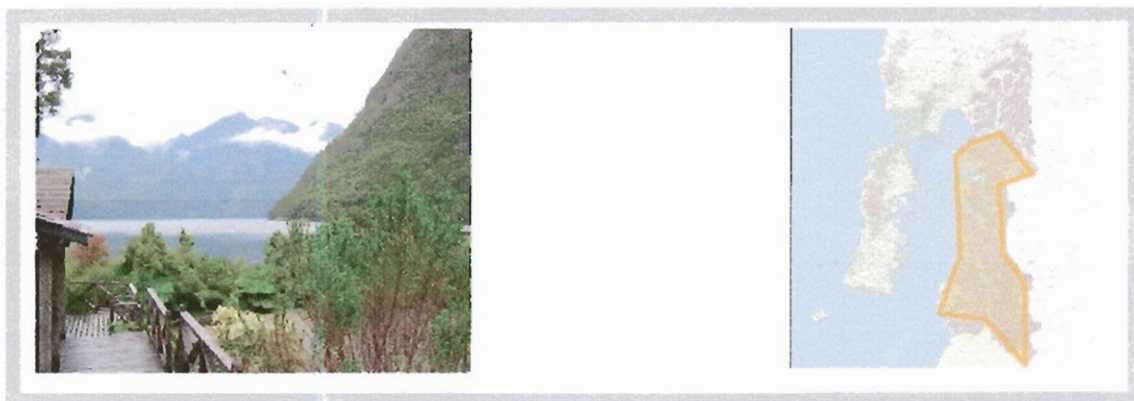
## Sobre la Provincia de Palena y la ciudad de Chaitén

La Provincia de Palena, ubicada en el extremo sureste de la X Región de Los Lagos, tiene una superficie de 15.301,9 km<sup>2</sup> y posee una población de 18.971 habitantes según el censo de 2002 y se distribuye entre las Comunas de Chaitén, Hualahué, Futaleufú y Palena. La Provincia abarca el territorio conocido históricamente como Chiloé Continental debido a su cercanía al archipiélago de Chiloé. La capital provincial es oficialmente la localidad de Chaitén; la cual debido a la erupción del volcán del mismo nombre y por consiguiente, la

evacuación de dicha localidad, ha generado el traslado de institucionalidad provincial a las comunas de Palena y Futaleufú.

Entre las actividades productivas desarrolladas en la Provincia Palena, destacan la pesca artesanal, acuicultura y miticultura, la ganadería y el turismo. La Provincia de Palena, se constituye como uno de los paraísos para el desarrollo del turismo de intereses especiales, la vida al aire libre, ofreciendo una asombrosa flora y fauna exclusiva en el mundo.

En este contexto, este territorio se presenta como una zona de oportunidades para la explotación de sus características geográficas, reflejadas en su reserva de la biodiversidad y la gran presencia de parques nacionales y áreas silvestres protegidas.



## Objetivo General

**Definir y evaluar en el corto plazo alternativas de reconstrucción/relocalización de la capital provincial de Palena, estableciendo un Plan Maestro Conceptual para la recuperación de Chaitén alineado con una estrategia de desarrollo territorial sustentable.**

## Objetivos Específicos y Sub-objetivos

1. Establecer un **análisis territorial integrado de las localidades pobladas** de la provincia, teniendo por objeto contar con una cabal comprensión del sistema de asentamientos de Palena, a partir de su caracterización, tendencias y roles en éste.
2. Elaborar una **visión de desarrollo**, para Nueva Chaitén como puerta de entrada de la Patagonia, acorde con las aspiraciones de la comunidad y el potencial de desarrollo de la Provincia.
3. A partir del análisis territorial y la visión de desarrollo, seleccionar y analizar las alternativas de **reconstrucción/ relocalización** de la capital Provincial de Palena y sus efectos en el sistema de asentamientos de la región.
4. (\*) Si la alternativa a desarrollar es la relocalización de la capital Provincial, se analizarán las alternativas existentes y potenciales en función de esta decisión, se propondrá y consensuará su elección en las instancias definidas en el punto C del presente documento.
5. Elaborar un **Plan Maestro conceptual** en los terrenos con mayor potencial que permita visualizar y evaluar las características urbanas territoriales y funcionales de la reconstrucción/relocalización del nuevo Chaitén.
6. Recomendar **lineamientos estratégicos** a desarrollar que concuerden con las alternativas a realizar, teniendo como consideraciones básicas lo expuesto en el punto 2 del presente documento.
7. Entregar una propuesta de requerimientos para la implementación.

### Concepto de Recuperación<sup>2</sup>

Antes de la década de 1970 en realidad no se había pensado de manera comprehensiva el concepto de recuperación post-desastre, tal como puede entenderse actualmente. La mayoría de los estudios existentes se referían a estudios de casos específicos y descripciones sobre cómo se habrían dado procesos de recuperación frente a eventos específicos (Schwab et al., 1998). Haas en 1977 hizo los primeros avances en la definición del concepto de recuperación, analizando conjuntamente una serie de estudios de casos sobre terremotos, ilustrando algunos elementos comunes relacionados con la fase de recuperación. Desde la introducción de estas primeras definiciones, se ha producido un amplio debate sobre los modelos de recuperación, Quarentelli y Schwab proponen dos fases:

- La **recuperación temprana o de corto plazo** que se centra en el proceso de restauración o rehabilitación de los servicios después de un desastre, pero no incluye la reconstrucción de las zonas edificadas, si bien la reconstrucción puede comenzar durante este periodo.
- La recuperación de **largo plazo** preocupada por reconstruir, en la medida de lo posible las condiciones sociales, económicas, urbanas y territoriales que existían antes del evento.

Ahora bien, de acuerdo con el trabajo del Ministerio de Defensa Civil y el manejo de Emergencia de Nueva Zelanda (MCDEM, 2005) la **recuperación** se define como: **"los esfuerzos y procesos coordinados para lograr en el inmediato, mediano y largo plazo la regeneración holística de una comunidad después de un desastre"**

Según esta perspectiva, la recuperación es un proceso de desarrollo y remediación que incluye las siguientes actividades:

- La minimización de las consecuencias de la catástrofe;
- La regeneración del bienestar social, emocional, económico y físico de las personas y las comunidades afectadas;
- El desarrollo de oportunidades para adaptarse y satisfacer necesidades sociales, económicas, naturales y urbanísticas del futuro, y
- La reducción de la exposición a los riesgos futuros.

La recuperación requiere en todo caso un **enfoque concertado de las aspiraciones y necesidades** de la comunidad en términos de sostenibilidad y construcción de capacidades para reducir riesgos y vulnerabilidades frente a futuros desastres. La situación contraria

---

<sup>2</sup> Extraído del documento de Ignacio Gallo: "Modelo de Actuación. Proyecto Planeación de Recuperación, para el riesgo Sísmico en Bogotá, versión 1. Junio 2008".



puede conducir a un aumento de la vulnerabilidad de las comunidades locales luego de los desastres.

## El enfoque holístico y sostenible de la Recuperación

La estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la reducción de Desastres (2003) sostiene que la gestión integrada y sostenible de los recursos naturales debe servir para aumentar la capacidad de resiliencia de las comunidades frente a los desastres. De acuerdo con esto, la planeación de la recuperación post-desastre, un comunidad debe incorporar los principios de sostenibilidad en todas las decisiones que conciernen a la recuperación y el redesarrollo (Natural Hazards Center, 2001; Monday, 2002).

En Nueva Zelanda, la recuperación ha sido vista de manera holística e integrada. Por esto, la planificación de la recuperación debe reconocer e incorporar los conceptos y métodos que permitan incorporar la idea de una sociedad sostenible y resiliente (Natural Hazards Center, 2001; Mitchell, 2004; Phillips, 2004).

A efectos del desarrollo de esta propuesta el proceso de recuperación debiera considerar cinco componentes claves: Entorno natural (medio físico), social, económico, urbano-territorial-construido y un marco legal-institucional.

## Una oportunidad de aprendizaje en la Gestión de Desastres

Cabe señalar que sin duda la gestión del desastre de Chaitén puede y debiera constituir un **aprendizaje nacional e internacional**, en materias de **gestión de desastres**. Como asimismo en la cualidad de convertir este desastre en la oportunidad de desarrollo de una Provincia, con evidentes desventajas respecto del acceso a las oportunidades de desarrollo nacional, la cual sin embargo, posee un valor natural y cultural de incalculable valor a preservar y conservar.

Sin duda el abordaje de la emergencia, como primera etapa de la catástrofe, constituyó un gran aprendizaje nacional respecto de las gestiones realizadas, respecto de la oportunidad de salvar todas vidas humanas de la localidad de Chaitén.

Así también la planificación estratégica de recuperación de Palena y por consiguiente de Chaitén, permitirá innovar en materia de asentamientos del futuro, donde la **sostenibilidad** permita **valorizar el gran entorno natural** del territorio donde se emplaza.

Sin duda, el poder replicar estas experiencias, en materia de gestión de desastres, de **innovación** en el desarrollo permitirá afrontar los años venideros con un back up nacional de experiencias que optimizarán los nuevos eventos que impredeciblemente pudiesen manifestarse en Chile, tierra de volcanes.

Los aspectos descritos anteriormente, de ser bien resueltos, permiten aportar en la construcción de una **imagen país** en las materias señaladas.

## Requerimientos. 3

### A. Alcances.

La Consultoría solicita tiene por objetivo conseguir los siguientes productos:

#### 1. Análisis territorial integrado de las localidades pobladas

Evaluación de la factibilidad de **reconstrucción o relocalización** de la capital Provincial de Palena y del rol de los asentamientos en este nuevo sistema provincial.

2. (\*) Si la alternativa a desarrollar es la relocalización de la capital Provincial, propuestas de alternativas de localización de la Capital Provincial Chaitén y definición de rol de los centros poblados de la provincia.
3. Elaboración de un **Plan Maestro conceptual** en los terrenos con mayor potencial que permita visualizar y evaluar las características urbanas territoriales y funcionales.
4. Elaboración de una serie de **Recomendaciones y lineamientos estratégicos**, así como una **propuesta requerimientos para la implementación**.

Los **criterios transversales** de construcción de la Estrategia de Reconstrucción/Relocalización y Plan Maestro Conceptual serán:

- Construcción de los instrumentos solicitados a partir de un **proceso de Participación ciudadana**, que dentro de las limitaciones de tiempo y envergadura de este estudio permita reconocer la realidad de la comunidad para transformarla. Esta tiene como objetivo principal impulsar y consolidar la participación social en la toma de decisiones, mediante ejercicios de concertación entre las comunidades (mediante Cabildos u otra instancia), la ciudadanía y las entidades para que se apropien y sean parte fundamental del proceso.
- **Atención y desarrollo del trabajo en terreno** La atención integral del proceso de recuperación, desde las diferentes dimensiones, requiere de la descentralización de las acciones institucionales a las zonas de influencia de este.
- **Operativización y trabajo conjunto con la institucionalidad** descrita en el punto D, la cual tendrá la propiedad exclusiva de las decisiones de relevancia en el proceso de construcción de los instrumentos solicitados.

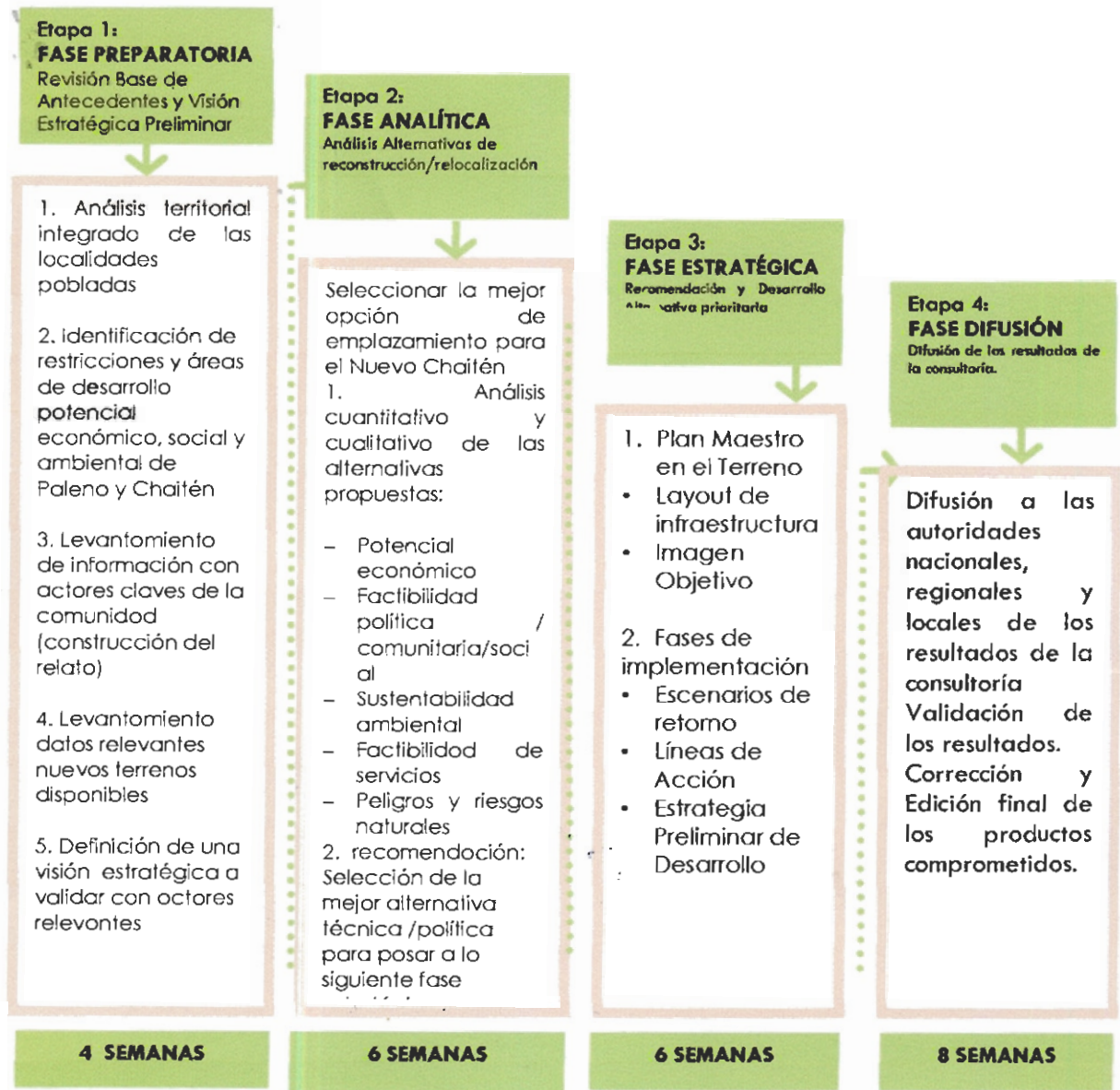


- **Enfoque territorial y sostenible de la intervención**, apuntando a una mirada integradora de la Provincia de Palena como un "Territorio de características Especiales". Dirigida a la comprensión de la condición histórica y cultural del asentamiento de la población en el territorio.
- **Carácter de Interdisciplinariedad** en el tratamiento de la recuperación, como concepción holística de la realidad, requiere del concurso de las diferentes áreas del conocimiento en lo territorial, técnico-habitacional, ambiental, jurídica, social, económica y cultural, entre otros.
- Apuesta por **generar modelos Innovadores** en las diferentes materias a proponer, que permitan su replicabilidad.
- **Carácter de confidencialidad** de los análisis y acuerdos, hasta su respectiva revisión por parte de la institucionalidad.
- **Sistematización y difusión de la experiencia**, la cual será parte constituyente de los derechos de propiedad de la consultoría. Esto con el objeto de generar la Apertura de espacios pedagógicos y de comunicación. Esta estrategia se desarrolla como un proceso permanente de aprendizaje del ser humano desde su propia realidad individual, colectiva y comunitaria, a nivel rural, urbano y de expansión, para entender las causas de la relocalización o reconstrucción, y permitir que los actores se involucren como participantes de su propio desarrollo

## B. Etapas, Actividades, Productos y Plazos.

De acuerdo a los objetivos definidos, el desarrollo de esta consultoría se estima en tres etapas, cada una de las cuales irá acompañada de un hito que será definido por la Gerencia Pública de la Recuperación, y que será anunciado públicamente por la Presidenta de la República.

En un esquema general, la organización de los objetivos se establece bajo esta estructura:



El plazo total del estudio son 24 semanas con correcciones incluidas.

La descripción por etapas de actividades y productos se detalla a continuación:

## **1. Etapa 1: PREPARATORIA**

Revisión y análisis de información disponible sobre Palena y Chaitén.

Análisis del sistema de centros poblados de la Provincia de Palena.

Revisión y análisis de casos de reconstrucción y/o relocalización similares, determinando potenciales y conflictos.

Identificación de restricciones y áreas de desarrollo potencial económico, social y ambiental de Palena y Chaitén.

Levantamiento de información con actores claves de la comunidad (construcción del relato).

Elaboración Visión Objetivo recuperación de Chaitén.

### **1.1. Productos Etapa 1:**

1. Base de datos georeferenciada de toda la información relevante para el proceso de recuperación de Chaitén y Palena (Bases de datos y Cartografías SIG). El consultor estará obligado a complementar la base de datos existente y facilitada por las diferentes instituciones públicas, mediante la compra de los antecedentes cartográficos digitales tales como: cartas IGM, fotografías aéreas (último vuelo SAF) e imágenes satelitales SPOT de la Provincia.
2. Visión de Desarrollo para la recuperación de Chaitén (Documento Escrito y Presentación Power Point)
3. Análisis del sistema de centros poblados de la Provincia de Palena y de su sistema de relaciones regional e interregional. (Documento y presentación power point)
4. Informe Diagnóstico y Análisis de los aspectos analizados de información secundaria y de las fuentes primarias de información obtenidas a la fecha, según lo estipulado en los Términos Técnicos de Referencia. (Documento y presentación power point)

## **2. Etapa 2 : ANÁLISIS Y DESARROLLO**

Evaluación de la factibilidad de reconstruir Chaitén

Análisis de propiedad privada y vías de compensación para los desplazados

Recopilación antecedentes localidades y terrenos alternativos para relocalización de Chaitén

Análisis de riesgo, suelos y pendientes para cada una de las alternativas

Análisis requerimientos de infraestructura para cada alternativa

Análisis criterios ambientales, paisaje y sostenibilidad para cada alternativa

Análisis potencial desarrollo económico e integración provincial para cada alternativa

Estudio comparativo de cada una de las alternativas

Sociabilización estudio comparativo de alternativas

### **2.1. Productos Etapa 2:**

1. Informe de evaluación de factibilidad de reconstrucción de Chaitén (Documento Escrito y Power Point)

2. Informe Análisis comparativo de alternativas de relocalización (Fichas, Mapas y Documento escrito)
3. Recomendación y justificación de escenario preferente de reconstrucción/relocalización. (Documento, presentación y cartografía de análisis)

### **3. Etapa 3 : ESTRATÉGICA.**

Análisis de cabidas y funciones urbanas de alternativa(s) escogida(s)

Plan Maestro Conceptual

Layout de infraestructura preliminar

Propuesta volumétrica y usos de suelo preliminares

Estimación preliminar de inversiones y costos

Análisis de escenarios de retorno

Generación de líneas de acción

Construcción Estrategia Preliminar de Desarrollo

#### **3.1. Productos Etapa 3:**

1. Plan Maestro Conceptual de Nueva Chaitén (Planos, Fichas e informe)
2. Layout de infraestructura base para Nueva Chaitén (Planos, Fichas y estudios preliminares)
3. Imagen Objetivo preliminar Nueva Chaitén (Imágenes, maquetas virtuales y gráficos)
4. Informe Desarrollo Plan Maestro Conceptual Alternativa Reconstrucción/Relocalización Nueva Chaitén (Documento Escrito y Power Point)
5. Propuesta de Estrategia de Implementación y Desarrollo Nueva Chaitén (Documento Escrito y Power Point)

### **4. Etapa 4 : VALIDACIÓN Y DIFUSIÓN.**

Difusión a las autoridades nacionales, regionales y locales de los resultados de la consultoría

Validación de los resultados.

Corrección y Edición final de los productos comprometidos.

#### **4.1. Productos Etapa 4:**

1. Presentaciones a las autoridades nacionales (Comité Político), regionales y locales de los resultados de la consultoría. Están presentaciones serán en principio tres sesiones, sin perjuicio de que pueda solicitarse alguna excepción de exposición, de común acuerdo entre las partes.
2. Edición final, entrega y validación de los productos comprometidos en la consultoría y del material asociado al desarrollo de ésta.

## C. Equipo e Institucionalidad.

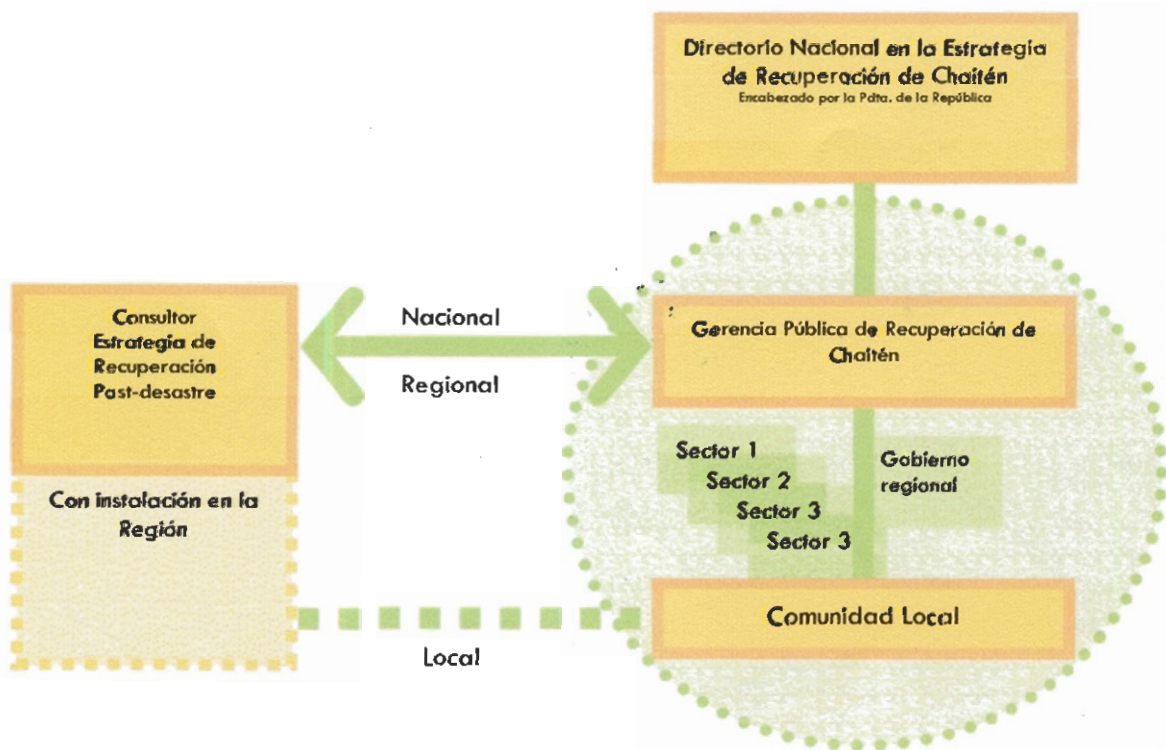
A objeto de elaborar una propuesta de carácter interdisciplinario, el equipo ejecutor de la presente propuesta deberá considerar al menos en su estructura de funcionamiento los siguientes profesionales, los cuales deberán estipular mediante cartas de compromiso su participación temporal (horas profesionales) contempladas.

Se valorará adicionalmente la incorporación de expertos en el equipo profesional.

El mínimo de profesionales y experiencia se detalla a continuación:

- Coordinador de proyecto: Profesional con experiencia en planificación territorial y sectorial, de preferencia en elaboración de políticas públicas.
- Especialistas en Gestión de desastres
- Especialistas en reconstrucción
- Especialistas en ordenamiento territorial (análisis, planificación y gestión)
- Especialistas en temáticas de peligros naturales
- Especialistas en desarrollo urbano sostenible
- Especialistas en desarrollo económico local
- Especialistas en evaluación económica
- Especialistas en derecho y propiedad
- Especialistas en desarrollo local
- Especialistas en desarrollo sostenible (tratamiento de aguas, residuos)
- Especialistas en energía.
- Especialistas regionales.

La institucionalidad contemplada para el desarrollo de este proyecto se especifica en el gráfico siguiente:



La institucionalidad descrita en el punto anterior cuenta con cuatro **instancias** y cuatro **vínculos** formales que se describen en adelante:

Las cuatro instancias dicen relación con:

**a) Directorio Nacional en la Estrategia de Recuperación de Chaitén:**

Función: Instancia de decisión político - estratégica de planificación y gestión con los insumos generados por el Consultor, y comunicador público de dichas decisiones.

Conformación: A definir por Presidenta de la República.

Dirección: Presidenta de la República

**b) Gerencia Pública de Recuperación de Chaitén**

Función: Instancia conductora del proceso de recuperación post-desastre. Contraparte técnica directa del Consultor, forma parte de "todos" los equipos de trabajo con motivo de la presente licitación. Entidad vinculante del nivel nacional, regional y local.

Conformación: A definir por el Directorio Nacional.

Lugar de operación: Región de Los Lagos.

**c) Comunidad Local**

Función: Constituyente fundamental en la estrategia de recuperación post desastre, actor con quien se desarrolla el "proceso" de participación ciudadana.

Conformación: Organizaciones de la sociedad civil, autoridades municipales y servicios a nivel local.

Lugar de operación: Según los requerimientos, en Región de Los Lagos.

**d) Consultor Estrategia de Recuperación Post-desastre**

Tareas definidas en los presentes TTR.

Los cuatro **vínculos formales** de relación entre las instancias se establecen a continuación:

**a) Directorio Nacional – Gerencia Pública:**

Tipo de vínculo: Directo.

Acciones: Único vínculo de carácter directo entre el nivel nacional y local.  
Coordinar acciones regionales y sectoriales, desde el sector público.

**b) Gerencia Pública - Comunidad Local**

Tipo de vínculo: Directo.

Acciones: Vínculo de realización del proceso de participación ciudadana para la construcción de la estrategia de recuperación y el plan marco de acción.



**c) Gerencia Pública - Consultor**

Tipo de vínculo: Directo

Acciones: Vínculo de contraparte y parte técnica en la construcción regional e intersectorial de la estrategia y plan marco.

**d) Consultor - Comunidad local**

Tipo de vínculo: Indirecto, mediado a través de la Gerencia Pública.

Acciones: Facilitación del proceso de participación ciudadana en la construcción de la estrategia de recuperación y plan marco.

**D. Costos.**

Los costos asociados a cada una de las etapas, están condicionados a la entrega de la totalidad de productos y requerimientos por cada una de ellas, el convenio que integra esta consultoría.