

V23 N67 | 2024

<https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2024-N67-3626>

Implementación de nueva institucionalidad para la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile: Reflexiones sobre los avances y desafíos para la gestión del riesgo de desastres

Paulina Vergara Saavedra

Programa para la Reducción de Riesgo de Desastres CITRID,
Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, Chile
pvergaras@u.uchile.cl

Daniela Ejsmentewicz Cáceres

Programa para la Reducción de Riesgo de Desastres CITRID,
Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile.
danielaec@uchile.cl

Recibido: 10.10.2023 | **Aceptado:** 03.04.2024

Resumen: El presente trabajo analiza los avances y desafíos de la institucionalidad chilena para la reducción del riesgo de desastres en consideración a la implementación en 2021 de ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres socio naturales (SINAPRED) y los cambios que esto supone para el Estado. Se abordan los desafíos desde la construcción de capacidad institucional, comprendiendo al riesgo de desastres como un hiperobjeto que, en su complejidad, es percibido de forma diferenciada y parcial por los diversos actores encargados de su gestión. A partir de la revisión

documental y del análisis de los instrumentos de política pública para la reducción del riesgo de desastres, el estudio considera a los marcos internacionales como lineamientos y estándares concretos para la gestión institucional del riesgo de desastres. Dichos lineamientos se concretan en la construcción de capacidades para la reducción del riesgo, mostrando los cambios en la institucionalidad a partir de dichos marcos y lo establecido por la normativa del 2021. La investigación describe los principales cambios que han significado progresos en la capacidad institucional para luego abordar desafíos en materia de superación de los enfoques sectoriales, transición hacia una cultura de la prevención y de enfoques transversales, así como la necesidad de gobernanza sobre todo ante desastres en un contexto de cambio climático. Se concluye que, si bien los nuevos marcos normativos y políticas vienen a fortalecer la capacidad institucional, queda pendiente desarrollar dimensiones de igualdad territorial, equidad de género, participación ciudadana y financiamiento para la sostenibilidad lo que aún limita la capacidad del Estado para la reducción del riesgo de desastres.

Palabras claves: Riesgo de desastres; capacidad institucional; hiperobjeto; desastres siconaturales; derecho del desastre.

Implementation of New Institutional Framework for Disaster Risk Reduction in Chile: Reflections on Progress and Challenges for Disaster Risk Management

Abstract: This work analyzes the advances and challenges of Chilean institutions for disaster risk reduction in consideration of the implementation in 2021 of the law that establishes the National System for Prevention and Response to socio-natural disasters (SINAPRED in Spanish) and the changes that this entails for the State. The challenges are addressed from the construction of institutional capacity, understanding disaster risk as a hyperobject that, in its complexity, is perceived in a differentiated and partial way by the various actors in charge of its management. Based on

the documentary review and analysis of public policy instruments for disaster risk reduction, the study considers international frameworks as concrete guidelines and standards for the institutional management of disaster risk. These guidelines are specified in the construction of capacities for risk reduction, showing the changes in the institutionality based on those frameworks and the 2021 regulations. The research describes the main changes that show progress in institutional capacity to then address challenges in terms of overcoming sectoral approaches, transition towards a culture of prevention and transversal approaches, as well as the need for good governance, especially in the face of disasters in a context of climate change. It is concluded that although the new regulatory frameworks and policies come to strengthen institutional capacity, it remains to develop dimensions of territorial equality, gender equity, citizen participation and financing for sustainability, which still limits the state capacity for disaster risk reduction.

Keywords: Disaster risk; institutional capacity; hyperobject; socio-natural disasters; disaster law.

Implementação de Nova Institucionalidade para a Redução do Risco de Desastres no Chile: Reflexões sobre os Avanços e Desafios para a Gestão do Risco de Desastres

Resumo: Este trabalho analisa os avanços e desafios das instituições chilenas para a redução do risco de desastres tendo em consideração a implementação em 2021 da lei que estabelece o Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Desastres Socionaturais (SINAPRED) e as mudanças que isso acarreta para o Estado. Os desafios são enfrentados a partir da construção de capacidade institucional, entendendo o risco de desastres como um hiperobjeto que, na sua complexidade, é percebido de forma diferenciada e parcial pelos diversos atores responsáveis pela sua gestão. Com base na revisão documental e análise

de instrumentos de políticas públicas para redução do risco de desastres, o estudo considera os quadros internacionais como directrizes e padrões concretos para a gestão institucional do risco de catástrofes. Estas diretrizes são especificadas na construção de capacidades para redução de riscos, mostrando as mudanças na institucionalidade desses marcos e o que é estabelecido pela regulamentação de 2021. A pesquisa descreve as principais mudanças que significaram progresso na capacidade institucional para então enfrentar os desafios na superação das abordagens sectoriais, transição para uma cultura de prevenção e abordagens transversais, bem como a necessidade de governação, especialmente face a catástrofes num contexto de alterações climáticas. Conclui-se que embora os novos marcos regulatórios e políticas fortaleçam a capacidade institucional, As dimensões da igualdade territorial, equidade de género, participação cidadã e financiamento para a sustentabilidade ainda não foram desenvolvidas, o que ainda limita a capacidade do Estado para reduzir o risco de desastres.

Palavras-chave: Risco de desastres; capacidade institucional; hiperobjeto; desastres sócio-naturais; lei de desastres.

Como citar este artículo:

Vergara Saavedra, P., & Ejsmentewicz Cáceres, D. (2024). Implementación de nueva institucionalidad para la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile: Reflexiones sobre los avances y desafíos para la gestión del riesgo de desastres. *Polis (Santiago)*, 23(67), 1. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2024-N67-3626>

Introducción

En la actualidad, a medida que los eventos desastrosos y que el marco de incertidumbre en que se desarrollan ha ido aumentando en términos de complejidad para su abordaje, la gestión para la reducción de riesgo de desastre toma mayor relevancia para los Estados. En este sentido, Chile al encontrarse entre los países más expuestos a los efectos del cambio climático (IPCC, 2022), y además por su geografía verse constantemente enfrentado a riesgos sísmicos y volcánicos, entre otros, se ha visto ante la necesidad de modificar su institucionalidad ante desastres y ha ido adoptando recomendaciones internacionales en la materia atendiendo a la vez la experiencia acumulada en su larga historia de catástrofes, sobre todo tras el terremoto y maremoto 8.8 Richter del año 2010. En efecto, como señalan Cuevas y Flores (2020), tanto las pérdidas en infraestructura como económicas y humanas, sobre todo aquellas producidas directamente por el tsunami 2010¹, produjeron un profundo cuestionamiento a la institucionalidad y a los protocolos de emergencias; las autoras subrayan que se evidenció: ausencia de coordinación institucional; debilidad en la gestión pública dado que no hubo alerta temprana a la población. Esto derivó en que se replanteara la forma de operatividad con que funcionaban los sistemas de emergencia, protección civil y las agencias nacionales de protección.

Sumado a lo anterior, el mismo año y tras este evento catastrófico, la misión de Naciones Unidas para evaluar el proceso de implementación del Marco de Hyogo (2005-2015) entregó un informe con recomendaciones sobre la situación de la Reducción de Riesgo de Desastre en Chile. Entre dichas recomendaciones, se encontraba la necesidad de implementar una instancia de coordinación intersectorial e interinstitucional, lo que dio origen a la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres en 2012, así como la

¹ El 27 de febrero del año 2010 los sistemas de alerta de tsunami fallaron y se cancelaron las órdenes de evacuación, lo cual implicó que las personas abandonaran sus zonas de seguridad y regresaran a las zonas de inundación por tsunami, lo cual provocó su fallecimiento. Al respecto, se puede consultar la tesis "La responsabilidad del Estado ante la falta de servicio y su aplicación al tsunami del 27 de febrero del 2010 en Chile" (Fuenzalida Castro, 2015)

búsqueda de una gestión más sistémica, multidimensional y de una coordinación multinivel y multisectorial. Esto de por sí es un desafío de envergadura ya que como muestra el trabajo de Cuevas y Flores (2020), la historia de la capacidad institucional chilena ante desastres ha estado marcada por una construcción relacionada principalmente tras experiencias catastróficas, es decir, no sólo se ha focalizado en enfoques de protección civil y emergencista, sino también las emergencias han sido una ventana de oportunidad para fortalecer dicha capacidad.

Con todo, los cambios en los marcos internacionales, la ocurrencia sostenida de diferentes desastres en los últimos años, así como el desarrollo del conocimiento científico ante el contexto multiamenaza que implica el cambio climático, empujaron a que Chile adoptara una nueva institucionalidad tras la promulgación de la Ley N°21 364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres SINAPRED del año 2021. También el Estado debe implementar la Política Nacional de Riesgo de Desastre actualmente vigente por los años 2020-2030 y crear el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) según lo señala la ya mencionada ley. Considerando que estos cambios suponen el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, este artículo propone analizar críticamente los avances y desafíos en materia de gestión de riesgo de desastres en Chile en términos de capacidad para reducir dichos riesgos. Se busca identificar los ámbitos en los cuales se ha fortalecido la capacidad del Estado, y aquellos donde aún persisten nudos y espacios de mejora en el entendido que como señala Isuani (2020) los instrumentos de política pública condicionan las capacidades del Estado para enfrentar los problemas que afectan a una sociedad. Por ello, para Isuani (2020) resulta estratégico el proceso por el cual dichos instrumentos son configurados y el rol que cumplen los actores involucrados en él como son en primer lugar las instituciones públicas responsables de implementar dichas políticas.

De esta manera, este trabajo tiene un enfoque cualitativo, y en cuanto a estrategia metodológica realiza una revisión socio-histórica (Pasqualli, 2018) ya que permite analizar los fenómenos como procesos de

construcción social, y se basa en los postulados de la corriente neoinstitucionalista, particularmente en cuanto al planteamiento de Sikkink (1993) que entiende la capacidad institucional como fruto de un largo proceso histórico de construcción institucional, y de Pierson (2000) y Beyer (2010) sobre la dependencia del camino trazado. Se abordan los desastres socionaturales como hiperobjetos (Morton, 2013), pues para el autor los hiperobjetos son entidades masivas que rodean, sobrepasan y coexisten con la humanidad y que ésta sólo logra percibir de manera parcial, como ocurre con el cambio climático, la contaminación ambiental o las erupciones volcánicas, y entonces para su gestión requieren de miradas complejas, multidisciplinarias y estables en el tiempo. A su vez como técnica de recolección de datos se ha utilizado la revisión y análisis documental de fuentes oficiales como la normativa chilena ante desastres, documentos de organismos públicos chilenos (Ministerio del Interior, ONEMI, SENAPRED, Congreso Nacional) y organismos internacionales (CEPAL, UNDRR, Naciones Unidas) entre los años 2010 a 2023 dado que las principales críticas a la institucionalidad de riesgo de desastres aparecen posterior al terremoto y maremoto 2010 (también conocido como 27-F).

Para realizar este análisis, en un primer momento se analizará las complejidades del abordaje estatal del riesgo de desastres dada su naturaleza que desde un punto de vista epistemológico se puede considerar como un hiperobjeto. Luego, considerando los escenarios multiamenazas que enfrentan la mayoría de los países se indagará sobre los requerimientos que la gestión de riesgo de desastres moderna impone a los Estados. A continuación, el apartado presenta los marcos internacionales y sus implicancias, así como su relación con el desarrollo de la capacidad institucional del Estado de Chile. En segundo lugar, se describen los cambios y avances que supone el contexto que implica el marco legal de 2021 que crea el sistema para la reducción de riesgo de desastre en Chile. En tercer lugar, se presentan los desafíos que se relacionan principalmente con la implementación de nuevos enfoques y la gobernanza. Por último, se concluye que, si bien la institucionalidad chilena para la reducción de riesgo de desastres se ha fortalecido en algunas dimensiones, quedan diversos desafíos multinivel que afrontar.

I. Complejidades del abordaje del riesgo de desastres

a) El riesgo de desastres como un hiperobjeto para el abordaje institucional

Sobre todo, desde fines del siglo XX ha existido un importante avance en el estudio de los riesgos de desastres (Quarantelli, 1987), dejando atrás los enfoques más tecnocráticos que definían a los desastres de una manera reduccionista. Actualmente, existe consenso al definir, en términos generales, al riesgo como la interacción dinámica entre una amenaza externa y una vulnerabilidad socialmente construida (Lavell, 2003). En complemento a lo anterior, se puede entender que los desastres socionaturales se constituyen como problemas públicos llamados "problemas retorcidos" (*wicked problem*), en atención a su multidimensionalidad y multicausalidad, y a los desafíos a los que enfrenta a las instituciones y en particular para las políticas públicas (Vergara et al., 2018). Esto porque la noción de *wicked problem* desarrollada por Rittel y Webber (1973) permite observar y considerar las complejidades que deben atenderse para la respuesta a problemas públicos. Dicha noción se contrapone a los enfoques técnico-rationales cuyo objetivo es dar solución a los problemas públicos mediante instrumentos y modelos numéricos de predictibilidad, pero sin abordar su relación con factores humanos, sociales, económicos y políticos. Sin embargo, para efectos de analizar con mayor rigor el tratamiento que la Administración Pública y el Derecho hacen del riesgo de desastres, es útil un análisis de carácter más fenomenológico, intentando dar una definición epistemológica del término. Para ello, es especialmente esclarecedor el trabajo del filósofo Timothy Morton y su concepto de los "hiperobjetos" (Morton, 2013) puesto que establece que se caracterizan por su viscosidad, su no-localidad, su temporalidad masiva y su capacidad de sobrepasar la percepción humana.

La viscosidad se refiere al hecho que no es posible separarse de ellos, de alguna forma se adhieren a la cotidianidad y no es posible generar una distancia (Morton, 2013). La no-localidad implica que los hiperobjetos no se encuentran radicados en un solo lugar físico y que su causalidad es

difusa. Dicha no-localidad es entonces tanto en origen como en manifestación espacial y facilita eludir responsabilidad ante el fenómeno (Morton, 2013). Finalmente, su temporalidad masiva implica que los hiperobjetos se extienden por enormes escalas de tiempo, superando la temporalidad de los ciclos vitales humanos y, por lo tanto, las capacidades de percepción, asimilación y gestión (Morton, 2013).

La nomenclatura de Morton sobre los hiperobjetos es perfectamente aplicable al riesgo de desastres, considerando su naturaleza de *wicked problem*, la complejidad de su constitución y la extensión de sus escalas causales, temporales y espaciales. En efecto, el riesgo de desastres implica procesos de enormes extensiones de tiempo, los cuales, la mayoría de las veces, superan los ciclos vitales de las personas individuales y de los gobiernos. A su vez, involucra una gran cantidad de variables que interaccionan de forma compleja además de generar relaciones entre lugares distanciados y que superficialmente aparentan no tener conexión entre sí (la extensión del desastre sociosanitario de la pandemia por COVID-19 y las problemáticas de las cadenas de suministro internacional que de ella derivan son un ejemplo de ello). De esta forma, el enfoque multiamenaza y de intersección de vulnerabilidades propias de la teoría contemporánea del riesgo de desastres (Wilches-Chaux, 1993) son compatibles con la noción de *wicked problem* y con el concepto epistemológico de hiperobjeto.

Para efectos prácticos, la adopción de la nomenclatura de hiperobjeto implica entender y justificar que el riesgo de desastres se manifiesta de diferentes formas en la realidad y que, por lo tanto, será percibido de manera diferenciada por las instituciones y los sistemas normativos. A modo de ejemplo, una inundación puede entenderse como un efecto del cambio climático, pero también es la manifestación en el territorio de un riesgo de desastres previamente construido. Lo mismo sucede con los escenarios de degradación ambiental que, si bien son abordados por la institucionalidad ambiental, también constituye un factor subyacente del riesgo de desastres (Silva Bustos, 2020). La importancia de lo anterior radica en entender que situaciones que superficialmente parecen diferentes en realidad son manifestaciones de un mismo fenómeno: el

riesgo de desastres. Ello justifica la crítica a la tendencia de tratar de forma sectorial y con enfoques reduccionistas el riesgo de desastres que ha caracterizado la gestión de riesgo de desastres chilena (Vergara et al., 2018; Cuevas y Flores, 2020; Soto Barrientos et al., 2022), además de fortalecer la necesidad de acción integrada, o por lo menos coordinada, orientada a la reducción de los riesgos, para evitar la dispersión de esfuerzos y de recursos. Lo anterior, considerando en especial que dicha dispersión sólo profundiza la vulnerabilidad en general y es, en sí misma, una forma de vulnerabilidad institucional.

b) El escenario multiamenaza y las vulnerabilidades

A partir de los marcos internacionales para la reducción del riesgo de desastres como el Marco de Acción de Hyogo de los años 2005-2015 y El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres de los años 2015-2030, el riesgo de desastres es considerado como el resultado de una interacción dinámica entre una amenaza y una vulnerabilidad, atendiendo el nivel de exposición de la población y su resiliencia (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, 2009). Así, de acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2009) hay diferentes tipos de amenaza y diferentes tipos de vulnerabilidad, entre las cuales se pueden mencionar: Amenazas de origen natural (sismos, volcanes, incendios forestales, etc.); Amenazas de origen antrópico (degradación o contaminación ambiental, la violencia en diferentes formas, entre otros); Amenazas mixtas (aquellas que pueden tener un origen natural, pero cuya intensidad o capacidad de daño son agravadas por la acción humana). Un ejemplo de este tipo de amenazas es el cambio climático, donde el calentamiento global afecta fenómenos meteorológicos ya presentes en la naturaleza, como sequías o tifones (The World Bank, 2005).

Por su parte, considerando los desastres como siconaturales, es posible determinar que la vulnerabilidad global que se manifiesta ante desastres se compone del entrecruzamiento de vulnerabilidades de diferentes dimensiones (Wilches-Chaux, 1993), éstas son: vulnerabilidad natural; física; económica; social; política; técnica; ideológica; cultural; educativa; ecológica; institucional. Para Wilches-Chaux (1993) la

vulnerabilidad institucional supone una dimensión particularmente crítica ya que radica en la obsolescencia y rigidez de las instituciones para hacer frente al riesgo de desastres. No obstante, en la práctica, todas estas variables se conjugan en el territorio, por medio de dinámicas cambiantes a lo largo del tiempo, generando escenarios multiamenazas de alta complejidad (Tapia Zarricueta, et al., 2014). Así, si una política pública y la institucionalidad solo se concentran en la intervención de una sola de las variables de riesgo, es altamente probable que ésta tendrá muy poco impacto en la reducción del riesgo de desastres global. Esto ha ocurrido en el caso de Chile, cuando tras la experiencia de 2010 debió enfrentar no sólo un sismo sino también un maremoto o en 2015 ante los aluviones en Atacama, lo que mostró que su capacidad institucional no solamente era emergencista sino que además carecía de una mirada sistémica y multidimensional e incluso desconocimiento de ciertos fenómenos (Vergara et al., 2018; Cuevas y Flores, 2020). De esta forma, no basta solo atender “el peligro sísmico” o el “riesgo de sequía”, siendo necesario aplicar un enfoque global que considere las demás amenazas del territorio, sus dinámicas de interacción y su relación con las vulnerabilidades locales. En caso contrario, el impacto de las políticas y acciones se verá reducido y las inversiones orientadas a la reducción del riesgo de desastres serán poco eficientes.

En virtud de lo anterior, no solamente las recomendaciones de Naciones Unidas sobre la implementación de Hyogo en 2010, señalaban como prioritario un proceso multisectorial, interinstitucional que involucre a todos los actores del sector público, privado y sociedad civil, también los distintos enfoques teóricos antes mencionados señalan la necesidad de superar la distribución de funciones sectoriales en la temática, pasando a generar dinámicas de trabajo coordinadas que aborden el riesgo de desastres de forma integral (UNDRR, 2010). En concreto, ello implica la elaboración de mapas de amenaza con enfoque multiamenaza y la creación de mapas de riesgo de manera conjunta por las diferentes unidades públicas y/o actores cuyo ámbito de trabajo o jurisdicción estén orientados al tratamiento de una amenaza y/o vulnerabilidad particular. A su vez, las políticas de reducción del riesgo, sus planes y acciones

también se deben elaborar, ejecutar y monitorear de manera integrada o al menos, coordinada entre los diferentes involucrados.

c) La RRD en los marcos internacionales y la búsqueda por fortalecer la capacidad de los Estados

Si bien desde la década de 1960, Naciones Unidas realiza acciones de apoyo y asistencia a desastres, desde la década de los 90 se elaboran los documentos de mayor relevancia en la materia. Dichos documentos son:

- a) El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales 1990-1999 (ONU, 1989) .
- b) El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Adopta la Estrategia de Yokohama (ONU, 1994).
- c) Marco de Acción para la Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD, 2001).
- d) El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: para el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (UNDRR, 2005)
- e) El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, siendo este último el actualmente vigente. (UNDRR, 2015)

En términos generales, estos documentos apuntan a orientar a los países en materia de gestión de riesgo de desastres, esperando generar capacidad de enfrentamiento por medio de las siguientes acciones: generación de un diagnóstico general de la problemática de los riesgos de desastres a nivel mundial; enunciación del enfoque teórico adoptado para definir los desastres; formulación de objetivos estratégicos para la reducción del riesgo de desastres y la identificación de acciones concretas necesarias para su logro. Así, los marcos internacionales como el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: para el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establecen expectativas de acción por parte de los Estados que los suscriben de manera tal que, aun cuando no tengan fuerza obligatoria, en la práctica establecen una hoja de ruta para la acción pública y las instituciones.

En el caso de Chile, que suscribió Hyogo, como señalan Cuevas y Flores (2020) las recomendaciones internacionales del Informe de Diagnóstico de la Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas (ONU, 2010 en Cuevas y Flores, 2020) buscaron principalmente que el país transitara hacia un enfoque preventivo y menos reactivo. De esta manera, en la actualidad, los Sistemas para la Reducción de Riesgo de desastres en países como Chile (2021) o Uruguay (2023) se crearon considerando un enfoque integral, preventivo y se basaron directamente en las recomendaciones y compromisos que implica el Marco de Sendai (2015-2030) que busca alcanzar como meta general la *“reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.”* (UNDRR, 2015). En tanto, las metas específicas del Marco de Sendai son: reducción de la mortalidad mundial; reducción de la cantidad de personas afectadas por desastres; reducción de las pérdidas económicas provocadas directamente por los desastres en relación con el Producto Interno Bruto; desarrollo resiliente de las infraestructuras vitales, los servicios básicos, las instalaciones de salud y educación con el fin de reducir los daños causados por desastres; incremento del número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local; mejorar la cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres; incrementar considerablemente la disponibilidad y el acceso a sistemas de alerta temprana de amenazas múltiples y a la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas.

Adicionalmente, el Marco de Sendai establece como ejes o principios rectores para la reducción del riesgo de desastres el comprender dicho riesgo; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para su gestión; invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y el aumento de la preparación para casos de desastres, buscando una respuesta eficaz y aplicar los lineamientos del Build Back Better, tanto en recuperación como en rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, la implementación de este marco en el caso latinoamericano y caribeño no está exenta de dificultades. Como sostienen Fernández y Dema (2018)

tanto los marcos de Hyogo como de Sendai hacen nexo directo entre desarrollo y riesgo de desastres, así el Marco de Hyogo se interrelacionaba con los Objetivos del Milenio (2005-2015) con un enfoque limitado a la pobreza extrema, en cambio el Marco de Sendai se encuentra en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2030. Si bien para Fernández y Dema (2018) los ODS han permitido avances pues contemplan el concepto de desarrollo desde una perspectiva amplia, incorporando su dimensión social, económica y ambiental, para Fernández et al. (2020) la tensión latinoamericana y caribeña está dada sobre todo a nivel estructural considerando el modelo de desarrollo “neoextractivista”. Además, Fernández et al. (2020) subrayan que aun cuando en América Latina y Caribe se han ido consolidando nuevos enfoques de desarrollo sostenible y ante el riesgo de desastres, incorporando enfoque de derechos y enfoque de género, persiste una construcción hegemónica sobre la reducción de riesgo ex ante y reconstrucciones *ex post* cuyos énfasis siguen siendo la reactivación de la producción y los flujos comerciales.

No obstante, los efectos del cambio climático en América Latina y Caribe también han hecho avanzar la institucionalidad ante desastres siconaturales. Como señala Rosas-Huerta (2019), frente al cambio climático, la capacidad institucional ha necesitado incorporar el nivel internacional, las negociaciones entre países, y elementos del entorno político, económico y social. Así estos objetivos y principios marcan lineamientos y expectativas de la gestión estatal respecto de los riesgos de desastres, los cuales van de la mano con los lineamientos de otros documentos internacionales a los que Chile ha ido comprometiéndose sobre todo en los últimos años como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (en 2015), y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe también conocido como Acuerdo de Escazú (en 2022).

d) Capacidad institucional para la reducción del riesgo de desastres en Chile

Los desastres son momentos donde el Estado se ve fuertemente demandado no solamente ante la urgencia y procesos de reconstrucción, sino que implican múltiples procesos críticos como por ejemplo la reformulación presupuestaria, coordinación de ayudas internacionales, coordinación interinstitucional. Bajo este contexto, en materia de políticas de gestión de riesgo de desastres el principal objetivo a alcanzar es la reducción del riesgo de desastres y prevenir la construcción de nuevos riesgos. Para ello, no basta con atender la emergencia, sino intervenir procesos estructurales que generan vulnerabilidad. Lo anterior, está en línea con lo señalado en el informe GAR (UNDRR, 2015) en cuanto a que la reducción de riesgo de desastre debe considerar los problemas subyacentes en cada uno de los países (pobreza, desigualdades, etc.). Sobre este punto, UNDRR ha insistido fuertemente en la necesidad que los países asuman su gestión de riesgo de desastre considerando que además de las implicancias en pérdidas de vidas humanas, se despliegan enormes gastos para las arcas fiscales derivados de las respuestas ante desastres socionaturales, y también para las instituciones en términos de costos y esfuerzos, y por lo tanto, es fundamental avanzar en la reducción de riesgo de desastres donde las estrategias de prevención y resiliencia son claves (UNDRR, 2015). En este sentido, para Handmer (2013), las consecuencias y las crisis financieras y humanas que siguen a las catástrofes a menudo pueden atribuirse a políticas inadecuadas para las escalas emergentes de los problemas que enfrentan y a la falta de capacidad institucional para implementar la planificación y la prevención o para gestionar los desastres. La capacidad institucional, entonces, es clave para lograr la reducción de riesgo de desastres.

Rosas- Huerta (2019) se refiere a la capacidad institucional como la habilidad de las instancias públicas de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas, y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos. Para la autora (Rosas-Huerta, 2019) el éxito o

fracaso de las políticas públicas depende en gran medida de la capacidad institucional, de la capacidad del aparato estatal para obtener resultados positivos en sus intervenciones. Por su parte, Completa (2016) considera que la capacidad institucional puede ser entendida como la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general. Para Isuani (2012) la capacidad institucional se trata de avanzar en la construcción de Estados capaces de diseñar e implementar políticas públicas que permitan profundizar los procesos de consolidación de la democracia, que hagan sustentable el crecimiento económico y reduzcan la desigualdad social. En esto último Isuani (2012) coincide con Rosas-Huerta (2019) en el sentido que actualmente se entiende la gobernanza y la participación como parte fundamental para el fortalecimiento de la capacidad institucional, ésta se orienta a promover el bienestar general.

Sin embargo, si bien Chile ha ido construyendo capacidad institucional en GRD a lo largo de su historia, el enfoque ha sido más bien centrado en emergencias y protección civil, pues la institucionalidad tanto a nivel normativo como técnico-burocrático ha aprendido de cada uno de los desastres que ha debido enfrentar (Gil-Ureta, 2016; Cuevas y Flores, 2020; Vergara, 2021). Para Vergara et al. (2018) la naturaleza de las instituciones públicas o de los programas y políticas públicas en torno a la gestión de emergencia en Chile no han sido diseñados con el objetivo de establecer estrategias de largo plazo, sino más bien como respuestas acotadas y contextualizadas, con muy poco énfasis en la prevención. De esta manera, ocurrió que el terremoto y maremoto 2010 se constituyó en un punto de inflexión ya que fue la primera vez que las instituciones democráticas (postdictadura de Pinochet 1973-1990) se vieron en la necesidad de enfrentar un proceso de reconstrucción a gran escala, que no sólo implicó la recuperación de la infraestructura perdida, sino también una actualización de los sistemas de alerta y monitoreo de amenazas, los cuales no fueron capaces de cumplir sus funciones al

momento del evento. Así, el terremoto y maremoto del 2010 pueden considerarse como el primer hito del siglo XXI para repensar la institucionalidad chilena sobre gestión del riesgo (UNDRR, 2010) y luego se suman el año 2014 por el incendio en Valparaíso y sobre todo el año 2015, como punto de inflexión definitivo, ya que ocurrieron múltiples desastres en casi la totalidad del país (erupción del volcán Calbuco, terremoto y maremoto en la región de Coquimbo, aluviones en la región de Atacama, incendios forestales, etc.), lo que no solamente generó una sobredemanda para la institucionalidad, sino mostró sus límites y vulnerabilidades ante “nuevas” amenazas.

Estos hitos generaron algunos cambios institucionales, pero limitados (Cuevas y Flores, 2020). Hasta 2020, Chile contaba con un sistema de gestión de riesgo de desastres coordinado por la entonces Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) con un marcado enfoque de protección civil (Soto Barrientos et al., 2022). En efecto, el nombre de dicho sistema era Sistema Nacional de Protección Civil (Aprueba Plan Nacional de Protección Civil y deroga decreto n°155 de 1977 que aprobó el Plan Nacional de Emergencia, 2002). Así, aun cuando la institucionalidad chilena ante desastres data de a lo menos 1906 (Gil-Ureta, 2016), los principales cuerpos normativos eran el Decreto Supremo 156 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del año 2002 y la ley 16.282 que Fija Disposiciones Permanentes para Casos de Sismos o Catástrofes, Establece Normas para la Reconstrucción de la Zona Afectada por el Sismo del 28 de marzo del año 1965².

Dicho sistema tenía un carácter indicativo, de tal forma que no era obligación de los organismos públicos el adoptar sus lineamientos. Sin embargo, hasta cierto punto obligados por la necesidad, dicho documento era mayormente adoptado (Soto Barrientos et al., 2022) y la gestión de la emergencia y posterior proceso de reconstrucción eran

² Dicha norma ha experimentado una serie de transformaciones y actualmente se encuentra refundida en el Decreto 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del año 1977. Gran parte del texto original ha sido derogado, con excepción de su Título I que Fija Disposiciones Permanentes para Casos de Sismos o Catástrofes.

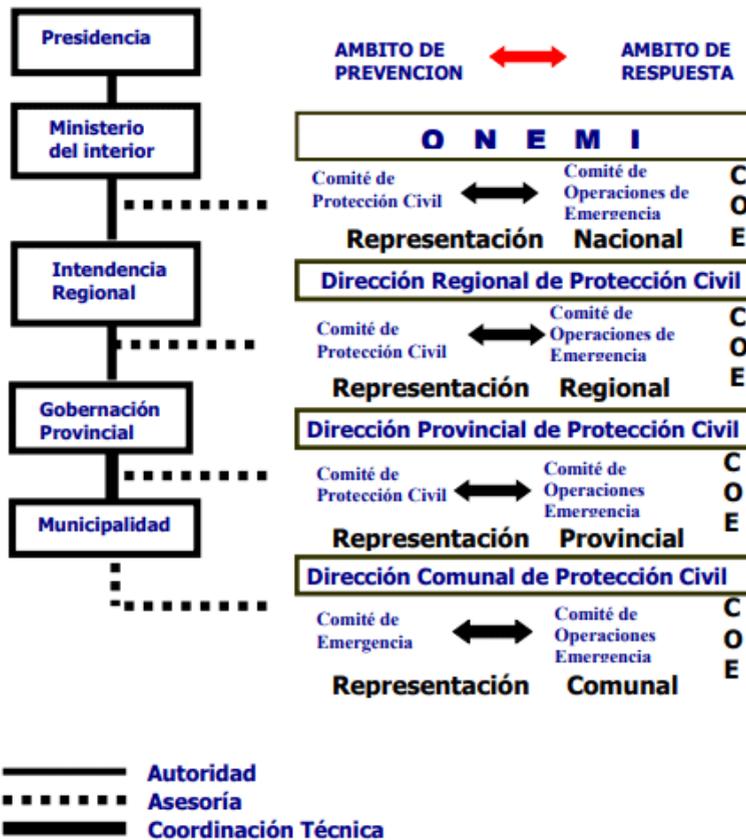
desarrollados por la aplicación conjunta del Decreto 156 del 2002 y las secciones vigentes de la ley 16.282 de 1965. Bajo este contexto, la antigua norma definía Protección Civil como *"la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana, es ejercida en Chile por un sistema integrado por Organismos, Servicios e Instituciones, tanto del sector público como el 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, ONEMI"* (Ministerio del Interior, 2002).

El Decreto 156 tenía un carácter operativo y establece como objetivo general el *"disponer de una planificación multisectorial en materia de Protección Civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos"* (Ministerio del Interior, 2002). Sus objetivos específicos eran:

1. Disponer de un marco nacional de gestión de protección civil que fuera una base estructurada para las planificaciones regionales, provinciales y comunales, considerando riesgos y recursos.
2. Establecer un ámbito general de las coordinaciones entre los distintos sectores y actores.
3. Delimitar las responsabilidades tanto políticas, legales, científicas, técnicas, como operativas del Sistema Nacional de Protección Civil para cada etapa del ciclo de los riesgos.
4. Establecer un marco de acción global para abordar de manera sistemática el ciclo de manejo del riesgo.
5. Normalizar los elementos básicos del Plan de Respuesta ante situaciones de emergencia o desastre.

Respecto a su estructura orgánica, el Decreto 156 consideraba una estructura a escala nacional, regional, provincial y municipal, por medio de los Comités de Protección Civil que pasaban a ser Comités de Operaciones de Emergencia ante la ocurrencia de un evento dañino.

Figura 1
Organigrama sistema de protección civil



Fuente: Organigrama del Sistema de Protección Civil del Decreto Supremo 156 del año 2002 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, Anexo 7.

Sin embargo, todo este sistema fue duramente criticado con ocasión del terremoto y posterior tsunami del año 2010 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura, 2012; Cuevas y Flores, 2020). En efecto, los errores en el sistema de alerta de tsunamis evidenciaron la necesidad de actualizar y fortalecer un sistema que ya no cumplía con las expectativas de gestión de riesgo de desastres en un

Estado democrático del siglo XXI (Suarez et al., 2015). Las principales críticas que se le hicieron al sistema de protección civil y gestión de riesgo de desastres chilenos fueron las siguientes:

1. Existencia de una brecha entre las normas de gestión del riesgo de desastres de la época y una serie de prácticas que permitirán reducir riesgos de desastres. Al respecto se señaló “(...)la falta de una legislación moderna y habilitadora - en el sentido de que fomenta la participación y establezca responsabilidades - se convierte en un sensible factor de limitación para un avance más sostenido en lo existente” (Suarez et al., 2015).
2. El principal documento del sistema, es decir el Decreto Supremo 156 con el Plan Nacional de Protección Civil del año 2022, solo tenía valor indicativo.
3. Pese a la existencia de variados organismos técnicos de monitoreo de amenazas, la carencia de normas adecuadas y su consecuente generación de debilidad institucional evitaban una más y mejor cobertura del monitoreo e integración de la información.
4. Insuficiente información sobre la vulnerabilidad del país, considerando elementos sociales, económicos o ambientales.
5. La existencia de una pluralidad de normas sectoriales y carencia de una norma expresa de gestión de riesgo de desastres.
6. Insuficiente proceso de descentralización a nivel nacional y una concentración del nivel local en acciones de preparación y respuesta, pero no de gestión correctiva o prospectiva del riesgo.
7. Carente consideración normativa del proceso de reconstrucción, al estar ésta regulada por una norma muy antigua, del año 1965.

Como resultado de las críticas a la institucionalidad, el año 2011 se presentó un proyecto de ley para modernizar la gestión de riesgo de desastres en el país, el cual culminó casi 10 años después con la promulgación de la ley 21.364 que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, el año 2021. Con esto, Chile se pone al día con otros países de la región, los cuales habían legislado

sobre la materia incluso casi 10 años antes, como el caso colombiano³. A su vez, dicha actualización normativa se ajusta mucho a los estilos legislativos de Latinoamérica, donde se opta por la creación de un Sistema de Gestión del Riesgo a diferencia de países europeos u oceánicos, donde los sistemas de reducción del riesgo de desastres suelen incluirse en normativa ambiental o territorial y la normativa específica se suele concentrar en la gestión de la emergencia. En este sentido, la Agenda para el desarrollo sostenible 2030 (ONU, 2015) constituye un incentivo para los países para transitar sistémicamente desde el enfoque emergencista a un enfoque multidimensional donde se puedan atender los problemas subyacentes propios del continente como las desigualdades sociales, territoriales, de género, entre otras, a la vez que se atienden los asuntos relativos al riesgo de desastres. Dicho de otro modo, si se consideran los desastres como hiperobjetos que dada su temporalidad y no-localidad permiten eludir responsabilidades, el que el Marco de Sendai esté interrelacionado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2030 (ONU, 2015) ha empujado a los estados latinoamericanos avanzar hacia enfoques más complejos en los sistemas institucionales y en temporalidades más amplias para las políticas nacionales de reducción del riesgo de desastres, planificando más allá del gobierno de turno. De esta manera, no solamente Chile incorpora elementos de protección del medio ambiente, gobernanza del riesgo, enfoque preventivo, enfoque de género e inclusión, también ocurre con Uruguay en su Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres 2019-2030 (Gobierno de Uruguay, 2019).

A lo menos 8 países de América Latina modernizaron su institucionalidad para la reducción del riesgo de desastres ya sea durante la vigencia del Marco de Hyogo (2005-2015) o bien durante la vigencia del Marco de Sendai (2015-2030). A continuación, esto queda en evidencia en la breve lista de las normativas vigentes en algunos países latinoamericanos:

³ El año 2012, Colombia publicó la ley 1523 por la cual Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La normativa chilena se inspira de manera importante en el ejemplo colombiano.

Tabla 1**Normativa de gestión de riesgo de desastres en América Latina**

País	Fecha	Normativa
Ecuador	20 septiembre 2009	Ley de Seguridad Pública y del Estado
Uruguay	17 noviembre 2009	Sistema Nacional de Emergencias (base de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030).
Perú	19 febrero 2011	Ley 29.664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
Brasil	10 abril 2012	Ley 12.608, ley que instruye la política nacional de protección civil, fija disposiciones sobre el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil, del Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil y autoriza la creación de un sistema de información y monitoreo de desastres.
Colombia	24 abril 2012	Ley 1523 por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastre y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
Bolivia	14 noviembre 2014	Ley 602, Ley de Gestión de Riesgos.
Argentina	28 septiembre 2016	Ley 27.287, Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.
Chile	07 agosto 2021	Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y adecúa normas que indica.

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente de países latinoamericanos.

Sumado a lo anterior, una característica del caso chileno, es en cuanto a la traducción de la política nacional en su implementación dentro del aparataje público, puesto que la ley 21.364 que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia ONEMI (dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública) por un organismo de mayor autonomía como es el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres SENAPRED y adecua normas que indica, lo que implica que el nombramiento de su

dirección se encuentra dentro del sistema de Alta Dirección Pública suponiendo un perfil de gerencia pública altamente técnica y calificada. Esto consiste en un cambio de paradigma de la institucionalidad jurídica y administrativa existente hasta el momento, puesto que establece claramente en sus diversas normas que la gestión del riesgo supera la mera gestión de la emergencia. Así, en un intento por abordar un hiperobjeto desde la institucionalidad, al crear un Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, la nueva ley establece una serie de objetivos, principios, instrumentos de gestión del riesgo de desastre y estructuras orgánicas que deben funcionar de manera coordinada para lograr la reducción del riesgo de desastre, tanto de manera prospectiva como correctiva. No obstante, al delimitar de esta manera, los procesos de reconstrucción quedan excluidos de su ámbito de responsabilidad y acción, si bien se coordina con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Es decir, la nueva arquitectura institucional aborda multidimensionalmente el riesgo de desastres, la ocurrencia ante desastres y las primeras respuestas, no obstante, el proceso de reconstrucción implica un nivel de coordinación e interinstitucionalidad menor, aun siendo parte del ciclo de riesgo e involucrando procesos complejos (dependiendo del caso: expropiación, demoliciones, reubicación, etc.).

Una de las particularidades de los hiperobjetos según Morton (2013) es su no-localidad, por tanto, una forma de tratar de abordar su dispersión espacial podría ser considerar una gestión de riesgo de desastres multinivel y con participación diversa. En términos de institucionalidad esto se traduce en la preocupación por asegurar la participación, la gobernanza y que ésta se dé a nivel nacional, regional y local. En esta línea, el Marco de Sendai destaca la gobernanza del riesgo como una prioridad, como un espacio de negociación para encontrar acuerdos, políticas y normas, y subraya: "(...) el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de

desastres y el desarrollo sostenible" (UNDRR, 2015). De este modo, en el caso chileno el artículo 4 de la ley N°21.364 consagra los principios de prevención, apoyo mutuo, coordinación, transparencia, participación, escalabilidad y oportunidad como principios de ordenación del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. Como instrumentos para la gestión del riesgo de desastres, la nueva ley considera las Políticas Nacionales, Regionales, Provinciales y Comunales de Gestión del Riesgo de Desastres (artículos 24, 27 y 28 de la ley N°21.364); el Plan Estratégico Nacional de implementación de la respectiva Política (artículo 26); los Planes de Emergencia a nivel nacional, regional, provincial y comunal (artículos 29, 30, 31 y 32); los Planes Sectoriales de gestión del riesgo (artículo 34) y los mapas de amenaza y de riesgo (artículos 35 y 36). En lo concerniente a la estructura orgánica del sistema, la nueva ley además de crear al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) y contemplar sus sedes territoriales, establece la creación de Comités para la Gestión de Riesgo de Desastres a nivel nacional, regional, provincial y comunal (COGRID), así como también considera la creación de subsistemas como el Sistema de Alerta Temprana, el Sistema de Información y el Programa de Gestión de Riesgo de Desastres destinado al financiamiento. No obstante, la tensión con respecto al centralismo proveniente del camino institucional trazado en Chile no se ha resuelto. Esto se evidencia en la ley N°21.364 en el Título II, Párrafo 1º, Artículo 33 donde se señala la jerarquización de los planes para la gestión del Riesgo de Desastres: "(...) primarán aquellos que tengan alcance nacional por sobre los regionales, y estos últimos por sobre los comunales. Deberán considerar especialmente la realidad territorial local y las características especiales de cada una de las zonas de que se trate."

A pesar de estos cambios, una instancia de gobernanza que se ha mantenido como transición entre la institucionalidad anterior y la que se crea a partir de 2012, es la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres. No ocurre lo mismo con la Mesa de género y desastres, creada en 2012 por iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil y academia junto a ONEMI, es posible trazar su funcionamiento hasta 2020. Aunque la Política Nacional RRD incorpora enfoque de género, en la revisión de la nueva institucionalidad, se observa la incorporación del

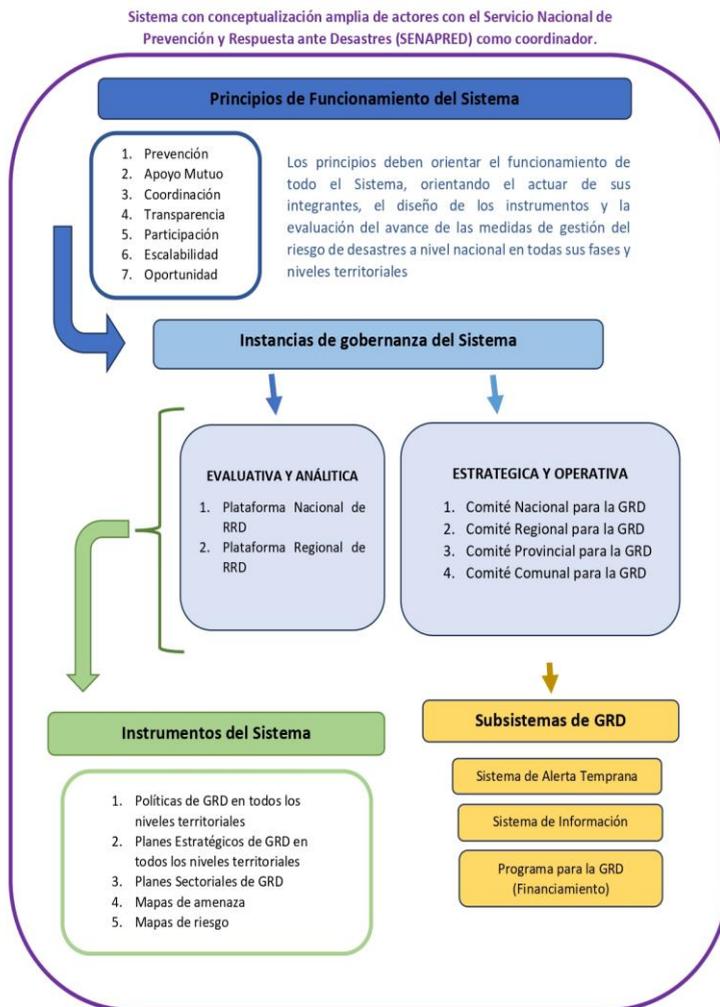
enfoque de género en los documentos oficiales de la política, no así en la implementación y gestión de la misma⁴. También conformada el año 2012, la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres es un mecanismo de coordinación intersectorial e interinstitucional en el que participan los principales actores relacionados con la RRD (ONEMI, 2012). Dicha Plataforma cuenta con una Mesa Directiva y con diversas mesas de trabajo que abordan temáticas relativas a la reducción del riesgo de desastres. Hasta el año 2023, dicha instancia cuenta con la participación de 145 reparticiones públicas de todos los Ministerios chilenos, además de 77 representantes del sector no público, incluyendo agentes privados, sociedad civil organizada y sector académico. Adicionalmente, en cumplimiento con la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico 2020 - 2030, se ha iniciado la implementación de las Mesas de Reducción de Riesgo de Desastres Regionales. Así, se han constituido las Plataformas de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, La Araucanía y Aysén. Por medio de su trabajo, los insumos desarrollados en la Plataforma han permitido elaborar las últimas Políticas Nacionales de Reducción de Riesgo de Desastres, junto con sus respectivos Planes Estratégicos de implementación, además de ser una instancia de formación en reducción de riesgo de desastres y generación de redes entre sus integrantes que fomenta las sinergias institucionales. La Plataforma es un espacio destacado para la coordinación intersectorial, el análisis multidimensional y la asesoría, como señala SENAPRED se trata de una instancia: "(...) para la articulación y trabajo intersectorial, a través de la coordinación para las fases de mitigación y preparación en torno a las áreas prioritarias que requieren de acciones concertadas a través de un proceso coordinado y participativo" (SENAPRED, 2022).

En términos generales, la nueva estructura propuesta por la norma puede ser graficada en la figura siguiente. En ella, los elementos en color morado se refieren a la integralidad del Sistema Nacional de Prevención y

⁴ Nota de edición: A la fecha de publicación de este artículo, se generó un documento oficial de SENAPRED y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género para la transversalización de género en los instrumentos de planificación para la GRD en Chile. "

Respuesta ante Desastres (SINAPRED); los elementos azules se refieren a los principios e instancias de gobernanza del SINAPRED y los elementos verdes se refieren a sus instrumentos.

Figura 2
Estructura del sistema nacional de prevención y respuesta ante desastres de Chile



Fuente: Elaboración propia en base a la ley chilena N°21.364 de 2021.

De este modo, puede verse que la nueva normativa chilena realiza innovaciones, pero también mantiene algunas características de lo que Pierson (2000) ha llamado dependencia del camino trazado, y así consagra a nivel legal, estructuras orgánicas que ya existían bajo el decreto 156 del Plan Nacional de Protección Civil. Como elementos de avance se puede considerar el establecimiento de un Sistema Nacional de Prevención y Respuesta que considera a sus integrantes bajo una perspectiva extensiva, incluyendo al sector público y privado, además de la sociedad civil organizada y a las personas individuales. A su vez, es positivo que el organismo coordinador del Sistema sea un Servicio Público y ya no una Oficina, puesto que bajo el ordenamiento administrativo chileno un servicio tiene mayor jerarquía, atribuciones que permiten un mayor margen de acción, y carrera funcionaria, así como protección a sus funcionarios. Además, el establecimiento de principios rectores y la consagración legal de las etapas de gestión de riesgo de desastres, permite relacionar el proceso de reducción de riesgo de desastres con otros procesos con regulación legal, como lo son las acciones de ordenamiento territorial, protección ambiental y participación ciudadana.

Sin embargo, como elementos con escaso desarrollo en la nueva normativa se puede identificar el débil financiamiento, la posible ambigüedad de las atribuciones de las dos principales autoridades regionales respecto a la gestión del riesgo de desastres (el Delegado Presidencial designado por el Poder Ejecutivo en Chile y el Gobernador elegido por elección popular de la región) y la falta de actualización de la normativa específica de reconstrucción. Por otro lado, la relación de los mapas de amenaza y los mapas de riesgo con los instrumentos de ordenamiento territorial es bastante débil al no establecer algún tipo de zonificación obligatoria ante situaciones de alto riesgo, y en general el ámbito de la planificación territorial sigue siendo poco desarrollado y participativo en Chile (Fuster-Farfán et al., 2020) y aún con una escasa preocupación por la reducción de riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. Con respecto al financiamiento, la ley no logró asegurar un presupuesto para el nivel local, aun cuando se buscó avanzar en descentralización, no se asignó presupuesto directo y, dadas las desigualdades de las regiones y comunas chilenas, los gobiernos

subnacionales se ven enfrentados a asumir estos cambios con cargo a los presupuestos comunales lo que genera preocupación (Senado de la República de Chile, 2021).

En resumen, en la tabla a continuación, es posible ver algunos de los cambios en la institucionalidad chilena para la reducción de desastres en cuanto al marco regulatorio, el tipo de institución, principales cambios en los enfoques, herramientas de política pública, coordinación intersectorial, gobernanza y participación.

Tabla 2:

Tabla comparativa institucionalidad ante riesgo de desastres en Chile

COMPARACIÓN INSTITUCIONALIDAD		
Nombre Oficial	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres
Sigla	ONEMI	SENAPRED
Marco regulatorio principal	Decreto Supremo N°156 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2002) Decreto Ley N° 369 de 1974	Ley N° 21 364 (2021)
Tipo de Institución	-Oficina -Dirección Nacional nominada por los Gobiernos hasta 2016, cuando pasa a sistema de Alta Dirección Pública	-Organismo autónomo descentralizado -Dirección Nacional seleccionada bajo sistema de Alta Dirección Pública
Dependencia	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Sistema establecido	Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil (2013)	Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED, 2021)

Principales enfoques y principios	<ul style="list-style-type: none"> -Enfoque Emergencista -Enfoque de Protección Civil 	<ul style="list-style-type: none"> -Enfoque de Reducción de Riesgo de Desastre -Cultura de Prevención -Enfoque de Desarrollo Humano -Enfoque de derechos -Enfoque de Género -Enfoque de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas -Enfoque de participación -Enfoque de inclusión <ul style="list-style-type: none"> - Principio rector de Prevención - Principio rectores: sostenibilidad, corresponsabilidad, equidad, seguridad, coordinación.
Herramientas de Política Pública	Planes de Emergencia Plan de Protección Civil (2002)	Política y Planes Nacionales para la Reducción de Riesgo de Desastres
Coordinación Intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> -Comités de Protección Civil -Comité de Operaciones de Emergencia COE -Plataforma Nacional para la RRD 	<ul style="list-style-type: none"> -Plataforma Nacional para la RRD -Comités para la Gestión de Riesgo de Desastres a nivel nacional, regional, provincial y comunal COGRID -Mesas de Reducción de Riesgo de Desastres Regionales
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> -Mesa de género (desde 2012) -Comité Científico-Técnico -Plataforma Nacional para la RRD desde 2012 (incluye 	<ul style="list-style-type: none"> -Plataforma Nacional para la RRD (incluye sociedad civil: participación de Expertas y centro de investigación

	sociedad civil: participación de Expertas y centro de investigación RRD de Universidades chilenas)	RRD de Universidades chilenas)
Participación	Vinculación con Sociedad Civil a través de Ayuda Humanitaria Alianzas público-privadas Consejo de la Sociedad Civil COSOC	Vinculación con Sociedad Civil a través de Ayuda Humanitaria Alianzas público-privadas Consejo de la Sociedad Civil COSOC

Fuente: Elaboración Propia.

e) Desafíos para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la reducción de riesgo de desastres

a) Superar la tendencia urgencista y fomentar la cultura de la prevención

Para Gil-Ureta (2016), la ocurrencia de desastres sionaturales ha sido justamente un motor para la construcción de capacidad del Estado en Chile. En particular, para la autora (Gil-Ureta, 2016) observando los procesos de reconstrucción post-terremotos de algunos de los eventos sísmicos más destructivos ocurridos en el país, es posible sostener que las emergencias de mayor impacto fueron una vía para reforzar el Estado durante gran parte del siglo XX y un punto de inflexión fue el terremoto, maremoto e incendio de Valparaíso en 1906. En efecto, la magnitud de este evento catastrófico y sus consecuencias económicas, políticas y sociales generó que el Estado definiera y adoptara la reconstrucción como un problema público que requería intervención estatal. Gil-Ureta (2016) muestra que la capacidad institucional se fortaleció al mismo tiempo que las instituciones se vieron confrontadas a emergencias sobre todo sísmicas.

Revisando la historia chilena contemporánea sobre gestión del riesgo de desastres, no se puede desconocer el alto nivel de expertise en materia de riesgo sísmico y las mejoras en materia de riesgo de maremoto (monitoreo, señalética, ejercicios de evacuación, comunicación del

riesgo), además del avance en la implementación de sistemas de alerta (como el sistema de Alerta de Emergencias para celulares SAE desde 2017). Sin embargo, en materia climática los desafíos propios del calentamiento global requieren de capacidades que aún están en construcción como demostraron los aluviones de 2015 (Easton Vargas et al., 2018), los incendios de gran envergadura de los últimos años y las lluvias e inundaciones de 2023. En efecto, como es propio de las dinámicas del riesgo de desastres, éste ha cambiado y las medidas implementadas para gestionar el riesgo han debido ir enfrentándose a múltiples escenarios a la vez que se ha ido implementando el nuevo Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Además, la nueva institucionalidad para RRD establece como uno de sus principios rectores la prevención (Ministerio del Interior, 2021), generando un cambio de paradigma en el ámbito del derecho ante desastres. Esto trae consigo un reto mayor desde el punto de vista de lo que plantea Pierson (2000) sobre el camino trazado, la capacidad chilena ha encontrado en las emergencias su mayor fuente de aprendizaje y crecimiento para la capacidad institucional ante desastres, ha dependido históricamente de la ocurrencia de las catástrofes para fortalecerse. Como subrayan Pastrana Huguet et al. (2019), la cultura preventiva debe manifestarse como un comportamiento común de la sociedad, aprendido para responder asertivamente a las situaciones de peligro que se le pudieran presentar, por lo tanto, es responsabilidad de los poderes públicos fomentar dicha cultura. Sin embargo, como muestran los trabajos de Cuevas y Flores (2020) y de Soto Barrientos et al. (2022) hasta 2020 el sistema era sostenido transversalmente por los paradigmas de emergencia y de protección civil.

Como señalan Pastrana Huguet et al. (2019), la gestión de riesgo de desastres requiere para su desarrollo de una cultura de prevención. Lo anterior implica que son los Estados quienes deben proveer de un marco legislativo apropiado y desarrollar una gestión que promueva una adecuada cultura de la prevención. En el caso chileno la normativa del nuevo sistema contempla este componente, así como la política, queda entonces como desafío que la cultura de la prevención permee a la gestión pública y los cuerpos funcionarios. Se requiere que el nuevo

Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres se posicione como promotor de una nueva cultura, cumpla un rol activo para la transición que necesita realizar hacia una transformación mayor de las instituciones y en general, del abordaje del sistema, tanto en el ámbito interno administrativo, dentro del aparataje estatal, como para la sociedad civil y los organismos privados con quienes mantiene una relación de alianzas y cooperación. Pero esto contiene otros desafíos que se relacionan con asuntos estructurales, considerando que la vulnerabilidad global se compone de la imbricación de vulnerabilidades de diferentes dimensiones como la vulnerabilidad natural; física; económica; social; política; técnica; ideológica; cultural; educativa; ecológica; institucional (Wilches-Chaux, 1993), es necesario abordar lo que UNDRR en el Informe GAR llama factores subyacentes del riesgo como son la pobreza y las desigualdades, la protección y la restauración de la biodiversidad y, la planificación y la gestión de un desarrollo urbano sostenible (UNDRR, 2015). Dicho de otro modo, la cultura preventiva no se construye solo de sistemas de alerta temprana, y ejercicios de simulacro, requiere de un abordaje a lo menos político, educativo, económico y técnico para que la institucionalidad pueda consolidar este cambio, y pueda afianzarse como un cambio social y cultural. Entendiendo que la prevención, mitigación y resiliencia se co-construyen y que en esta co-construcción las comunidades son fundamentales, el enfoque preventivo se tensiona con el centralismo institucional cuyo énfasis es técnico y político.

Si bien los desastres en tanto hiperobjeto se caracterizan por su no-localidad, sus impactos son locales, requiere un abordaje multinivel y en este abordaje multinivel, son urgentes los diálogos transdisciplinarios como señalan Azócar et al. (2023), y Vergara y Ejsmentewicz (2024). En efecto, sobre todo ante los desafíos de los efectos del cambio climático se necesita una discusión entre agentes políticos, técnicos, científicos y comunitarios sobre sus formas de comprender el riesgo y cómo gestionarlo, cuidando la inclusividad y equidad en la incorporación de estas distintas formas de conocimiento (Azócar et al., 2023). De esta forma, fortalecer una cultura preventiva debe ser un proceso permanente, integrador e integrado que requiere todo el esfuerzo de todos los sectores, incluidas las instituciones públicas y la sociedad civil

(Pastrana Huguet et al., 2019) esto implica incorporar decidida y transversalmente el enfoque de género, intercultural e inclusivo no solamente para generar planes pensando en una diversidad de grupos que forman parte de las comunidades como un objeto de la RRD, sino cómo la diversidad de dichas comunidades colaboran en la co-construcción de la nueva cultura y educación para la prevención, mitigación y resiliencia.

b) De la tecnocracia y organizaciones focalizadas al abordaje multidimensional del riesgo

Estrechamente interrelacionado a lo anterior, sobre todo desde el punto de vista de la dependencia del camino trazado (Pierson, 2000), la capacidad institucional chilena ha crecido en base a un conocimiento experto específico, focalizado según sectores lo que construyó saberes técnico-burocráticos e instituciones especializadas según el riesgo de desastres. Para Vergara (2021) la capacidad institucional ante riesgo de desastres se generó tempranamente en la vida independiente del país de la mano de un saber experto estructurado en base a sectores específicos (sanidad, reconstrucción, etc.), donde principalmente a inicios del Siglo XX, se comenzaron a conformar grupos de tecnócratas altamente especializados con un fuerte componente centralista al igual que los organismos a los que pertenecían. La autora (Vergara, 2021) subraya cuán poderosas son las diferentes tecnocracias según su momento histórico, para movilizar cambios de paradigma en los modelos de desarrollo, procesos de reconstrucción y/o de avance normativo ante el riesgo. Bien que este camino amplió y reforzó la capacidad institucional ante riesgo de desastres, fueron estos mismos paradigmas que mostraron los primeros signos de obsolescencia durante la crisis que se desencadenó tras el terremoto y maremoto 2010 (Cuevas y Flores, 2020).

Para Rosas-Huerta (2019), la capacidad institucional no está dada, ni es homogénea para todos los problemas públicos. La autora plantea que las capacidades se construyen y fortalecen dependiendo del problema público que se enfrenta: “una definición limitada a un determinado sistema o a ciertas variables disminuye drásticamente las posibilidades de

desarrollo de su capacidad y en consecuencia limita la atención del asunto público." (Rosas-Huerta, 2019). Así, para la autora (Rosas-Huerta, 2019) una definición multidimensional ante un problema público necesitará respuestas multidimensionales y, por tanto, supone que la capacidad institucional irá en esta línea, incentivando la participación de diversos actores, y la intersectorialidad. Actualmente, legitimar el rol del Estado en los procesos de reducción de riesgo de desastres implica una mayor especialización, una mirada multidimensional, trabajo intersectorial y compromiso político. Al respecto, UNDRR (2015) ha señalado que los países deberían seguir desarrollando sus capacidades de gestión de desastres, así como las competencias profesionales especializadas, pero al mismo tiempo deben desarrollar los acuerdos institucionales, las políticas y la legislación requeridos a tal efecto.

Por la masividad del riesgo de desastres, los sistemas institucionales sólo perciben aquello previamente definido como "materia de su competencia" por las normas que regulan su funcionamiento. Por la masividad del riesgo de desastres, la percepción institucional será parcializada y las acciones de gestión sectoriales lo que explica, a nivel teórico, la observación de la consistente falta de coordinación y cooperación de las diversas reacciones institucionales ante el riesgo de desastres. En un nivel legislativo, si bien existen pocos estudios sobre el desarrollo normativo de la gestión del riesgo de desastres, es especialmente interesante un informe realizado por la Federación Internacional de la Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres (FICR y PNUD, 2014). En dicho estudio se identifican las siguientes 4 tipologías de leyes de gestión de riesgo de desastres (FICR y PNUD, 2014):

- a) Tipo 1: Leyes sobre preparación y respuesta. Dichas normas se centran en la fase de respuesta y pueden incluir lineamientos sobre preparación, alerta y recuperación.
- b) Tipo 2: Leyes generales sobre gestión de riesgo de desastres. Se refiere a normas que consideran las fases de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación de diversos peligros, pero carece de mecanismos multisectoriales.

- c) Tipo 3: Leyes sobre prioridades en reducción de riesgo de desastres con alto nivel de detalle. Además de cubrir las diversas fases de la gestión del riesgo de desastres, las normas implementan un enfoque transversal de reducción del riesgo de desastres. También se consideran las relaciones de los diversos actores involucrados en la temática, se diseñan instituciones y se atribuyen responsabilidades.
- d) Tipo 4: Ley sobre prioridades en reducción de riesgos de desastres, pero con poco nivel de detalle. La normativa da prioridad a la reducción del riesgo de desastres, pero delega en otras leyes el detalle de la gestión. En este caso pueden ser particularmente importantes las normas sobre construcción, gestión ambiental o gobernanza local.

Si bien la tipología del informe de la Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puede ser revisada, lo cierto es que de su análisis de las legislaciones de 31 países se pueden vislumbrar una tendencia a regular las emergencias y luego, ciertos riesgos generados por amenazas particulares. Así, aun cuando existe una gran diversidad entre las legislaciones nacionales sobre riesgo de desastres (IFCR and UNDP, 2014), siempre suele existir regulación de la emergencia, regulación de peligros por amenazas específicas y luego, diseños normativos más integrados. De esta forma, tener institucionalidad propia del Tipo 3 según la clasificación del señalado informe (FICR y PNUD, 2014), implica entender el riesgo de desastres como un solo hiperobjeto, que se crea en procesos de gran escala histórica, social y territorial e involucra de forma transversal a varios sectores y se manifiesta en diferentes áreas.

El abordaje multidimensional e interinstitucional que recomiendan los organismos internacionales tiene su base en los desafíos que está presentando la institucionalidad a nivel global para enfrentar el cambio climático (UNDRR, 2021; Onu Mujeres y UNDRR, 2022; OIT, 2022). Esto porque si bien la institucionalidad de acción climática tiene conectores con la institucionalidad ante desastres, en Chile no han logrado armonizarse y generar una sinergia institucional de modo de fomentar una capacidad institucional global ante desastres y la crisis climática. En

efecto, la ley Marco de Cambio Climático N°21.455 de 2022, no sólo busca la neutralidad en emisiones de gases efecto invernadero para 2050, sino reforzar la institucionalidad ante el cambio climático donde se instauran una Estrategia Financiera de Cambio Climático, un Fondo de Protección Ambiental y Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático, todo lo cual, busca promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, actualización y seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático. Para Azócar et al. (2023), si bien el cambio climático ha incidido en el aumento y la intensidad de desastres como por ejemplo los incendios forestales, no es sólo un problema de la interfaz urbano-rural, la prevención y la gobernanza del riesgo son elementos a considerar, no es suficiente contar con información científica, adecuar las estrategias de prevención a las necesidades territoriales, se recomienda una toma de decisiones a distintas escalas donde el diálogo tenga carácter transdisciplinar. En esta línea, Vergara y Ejsmentewicz (2024) destacan que la complejidad de los desastres socionaturales y de los problemas propios del continente latinoamericano, y del caso chileno en particular, requieren de estructuras transformadoras como puede ser el trabajo transdisciplinar para encontrar soluciones a problemas públicos de este nivel. Esto puesto que la transdisciplina para la reducción del riesgo de desastres involucra la conformación de redes y articulaciones disciplinares para obtener respuestas adecuadas como son las políticas públicas, permite compartir saberes y experiencias, así la institucionalidad chilena para RRD no dejaría de nutrirse del conocimiento tecnocrático que ha ido trazando el camino, sino se complementa con otros saberes y conocimientos. Aun cuando la Plataforma Nacional para la reducción del riesgo de desastres ha buscado ser este tipo de espacio, los enfoques de género, de derechos, la interculturalidad y la inclusión no han logrado ser visibles en esta nueva etapa institucional.

Anteriormente a la nueva normativa sobre cambio climático, se habían establecido Comités Regionales de Cambio Climático, sin embargo, éstos no necesariamente dialogan con las Mesas de reducción de riesgo de desastres a nivel regional. Sumado a lo anterior, otro desafío que va a requerir superar el abordaje sectorial para transitar hacia un abordaje

interinstitucional e intersectorial será la recomendación nivel internacional de coordinación y cooperación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En efecto, tras el desastre sociosanitario de la pandemia por COVID-19 y ante los efectos del cambio climático, se ha ido haciendo hincapié en los últimos informes de organismos internacionales sobre la necesidad de armonizar las agendas y en particular sobre cambio climático y riesgo de desastres, articular con las acciones y agendas destinadas al fortalecimiento de los derechos de pueblos indígenas y tribales (FILAC, 2022; CEPAL, 2022; OIT, 2022). Así se estima que se debe reconocer y apoyar a los pueblos indígenas y pueblos tribales su posición como agentes clave para estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático; reconocer y valorar sus conocimientos y competencias tradicionales y su contribución para la manutención de la biodiversidad; y asegurar que puedan definir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

c) El desafío de la Gobernanza y de la gobernanza del Riesgo

Para Rosas-Huerta (2019) la capacidad institucional requiere en la actualidad no sólo de elementos tecno-burocráticos, sino que se ha empezado a comprender dicha capacidad en su interrelación profunda con la participación y la gobernanza. De esta forma, el concepto de capacidad estatal trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorpora como componente trascendental las relaciones que estos cuerpos administrativos mantienen con el entramado social circundante. Para la autora, la toma de decisiones es producto de la inclusión de todos los actores implicados en asuntos que les concierne, por lo que la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo la participación y la eficiencia de las acciones públicas son pilares de la capacidad institucional (Rosas-Huerta, 2019). Sumado a esto, UNDRR (2015) subraya que la gobernanza del riesgo no es independiente de la calidad de la gobernanza en general, entonces, la capacidad de los países para gestionar sus riesgos de desastres dependerá de la calidad y de la solidez globales de su gobernanza. De esta forma, UNDRR (2015) considera que gestionar los riesgos de desastres exige fortalecer los acuerdos de gobernanza

sectoriales y territoriales, se estima que, en lugar de acuerdos especializados para la gobernanza del riesgo de desastres, es clave mejorar la gobernanza en general.

Por su parte, Jeréz y Ramos (2022) sostienen que la promesa de la gobernanza para la reducción del riesgo de desastre, en las últimas décadas apuntó hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales a partir de la reestructuración de los procesos de decisión, lo cual fue considerado como una oportunidad para la participación social efectiva. Sin embargo, en la práctica la participación comunitaria ha seguido careciendo de institucionalización. Esto no es nuevo en la institucionalidad chilena, según Bustos et al. (2019), en contextos de crisis y emergencias, los problemas de gobernanza y participación han ido aumentando el malestar social hacia la industria y el sector público, por lo tanto, lo recomendable sería diseñar instrumentos, procesos y relaciones de poder para sustentar una gobernanza territorial acorde al contexto en el que se desenvuelve. También, ocurre que los países latinoamericanos y caribeños, como es el caso de Chile, tienen características y condiciones desiguales para la participación: el poder que tienen las comunidades, y distintos actores es desigual. En efecto, existen barreras para la participación de algunos grupos tanto a nivel regional como a nivel subnacional. En este sentido, tal como lo reconocen United Nations Office for Disaster Risk Reduction UNDRR and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2022), el impacto de los desastres sobre las personas no es una experiencia homogénea. Desde un análisis interseccional, factores como el género, la edad, la vida en un ámbito urbano o rural, la pertenencia a un pueblo originario o ser afrodescendiente, tener alguna discapacidad, el acceso a la educación o mecanismos de protección social influyen considerablemente en los conocimientos y capacidades para prepararse y responder ante el riesgo de desastres. Y aunque se reconoce que las mujeres y pueblos indígenas podrían colaborar en la reducción de riesgo de desastre, su participación aún es escasa y sus saberes aún poco considerados.

La gobernanza es uno de los mayores desafíos para los países de América Latina y Caribe dado que la participación ciudadana en general es restringida, y no todos los países cuentan con estructuras democráticas robustas que sostengan estos procesos. En el caso chileno, se suma que las desigualdades territoriales influyen en las posibilidades de participación de las personas y que aún la rendición de cuentas es escasa. Si bien, en Chile la nueva institucionalidad cuenta con enfoques transversales de derechos, de género, de inclusión, de participación y de acceso a la información pública, lo cierto es que hasta 2024 no hay protocolos ni organismos a cargo de esto, y no existen instituciones o mecanismos que puedan evidenciar que se está avanzando en la materia. No obstante, para UNDRR (2015) el fortalecimiento de la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres está estrechamente relacionada con la prioridad que se dé a abordar los factores subyacentes del riesgo: superar las desigualdades (sociales, territoriales, entre géneros, etc.), promover el cuidado y restauración del medio ambiente, contar con planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible. Este es un desafío mayor, considerando que la gobernanza del riesgo no es distinta de la gobernanza en general, se debe tomar en cuenta que Bustos et al. (2019), subrayan que en Chile se han ido estructurando los espacios de gobernanza en términos de sentido de sus fines, posturas y limitantes; esto ha ido derivando en un tipo de gobernanza más enfocado a solucionar problemas de mercado que a redistribuir el poder en tanto nueva estructura decisoria para la resolución de problemas públicos o repensar los territorios de manera colectiva. Contar entonces con una gobernanza del riesgo de desastres que considere transversalmente género, interculturalidad, participación inclusiva, transdisciplinariedad y pertinencia territorial es aún un desafío complejo, pero urgente de alcanzar. Finalmente, como señalan Huitema et al. (2016), la vía que se definen los aspectos estructurales de la gobernanza, son aquellos que influyen directamente en la distribución de las consecuencias de estas acciones. Para Huitema et al. (2016) el cómo se construye el modelo de gobernanza podría incluso llegar a profundizar injusticias y desigualdades en distintas escalas y exponer a los territorios y comunidades a mayores riesgos.

Conclusiones

El riesgo de desastres es un tema complejo que, como es propio a su naturaleza, ha mutado en un contexto de variabilidad y cambio climático. Así, aunque se ha construido una nueva institucionalidad atendiendo los últimos marcos internacionales y basándose en el conocimiento y la experiencia nacional e internacional, las situaciones de riesgo que ya se encontraban relativamente gestionadas como el riesgo sísmico, se suman unas nuevas o las que ya existían se han modificado aumentando en intensidad y frecuencia, como ocurre con los incendios forestales. Desde un punto de vista epistemológico se sostiene entonces que el riesgo de desastres es un hiperobjeto (Morton, 2013) y, por lo tanto, su masividad tiempo - espacial hace que sea percibido de forma diferente y parcial por los distintos actores institucionales encargados de su gestión. Lo anterior, hace aún más desafiante su enfrentamiento y reducción por parte de las instituciones, así como también las comunidades, en la medida que se avanza, se enfrentan nuevos y cambiantes desafíos.

En este contexto, el Estado chileno ha logrado enfrentar de manera apropiada las amenazas sísmicas, pero ahora debe enfrentar y adaptarse al nuevo escenario modelado por los fenómenos recientes, como el cambio climático, la degradación ambiental, y con ellos la intensificación de incendios forestales que afectan la interfaz urbano-rural y aluviones. Adicionalmente, es importante tener presente que el Estado chileno también ha cambiado de tal forma que los órganos y procesos estatales que se hicieron cargo de la amenaza sísmica desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX ya no operan de la misma manera (Gil-Ureta, 2016; Vergara, 2021) generando un camino de fortalecimiento de la capacidad estatal, principalmente ante emergencias. Bajo estas observaciones, es posible evaluar avances y desafíos pendientes de la gestión estatal del riesgo de desastres, sobre todo considerando que ésta es una actividad pública y una responsabilidad de los Estados. Así, no puede hacerse gestión del riesgo de desastres sin la presencia y actividad estatal.

En el caso chileno es posible identificar como avance la dictación de una nueva ley que, con carácter obligatorio, adopta el enfoque de reducción de riesgo de desastres propio del Marco de Sendai y se orienta a la reducción del riesgo y ya no a la protección civil. Por otro lado, es extremadamente relevante y positiva la creación y fortalecimiento de la Plataforma de Reducción del Riesgo de Desastres, como instancia de transición entre la institucionalidad previa a la actual, y la institucionalidad contemporánea, que conforma un espacio de gobernanza intersectorial permanente y con presencia nacional y regional.

Como desafío también se suma el que un hiperobjeto se caracteriza por su no-localidad, pero los impactos de los desastres son directamente a nivel local, no obstante, en el caso chileno no está destinado un presupuesto para ello, y la gobernanza local sigue supeditada a la gobernanza nacional. En efecto, la gestión del riesgo es un proceso caro que requiere de estudios permanentes de amenazas y vulnerabilidades; monitoreo 24/7 de amenazas; implementación y mantención de sistemas de alerta complejos; co-construcción de planes comunitarios y educación multinivel; contratación de seguros para la transferencia del riesgo; financiación de las inevitables acciones de gestión de emergencia, además de muchas otras muchas medidas de alto costo. Sin un plan de financiamiento y una gobernanza local sólida, el proceso de gestión puede verse mermado. En dicho sentido, la necesidad de coordinación intersectorial también es una estrategia de financiamiento, ya que permitiría hacer un uso más eficiente y situado de los recursos públicos, en especial en los estudios de riesgo y acciones de gestión de emergencias, y en la construcción de una planificación adecuada a los contextos territoriales.

En términos generales, la adaptación al Marco de Sendai implica que la política y gestión del riesgo de desastres transiten hacia el desarrollo sostenible, y esto en sí mismo es un gran desafío pues supone transversalizar enfoques como el de derechos, de género, entre otros. El caso chileno sirve entonces para reflexionar sobre las complejidades de la implementación de marcos internacionales en las realidades y contextos latinoamericanos y caribeños. Así también, entre los desafíos

pendientes se encuentra la superación de la sectorialización del Estado, la concentración excesiva de poder en el nivel central y las debilidades en los modelos de gobernanza del riesgo dadas las debilidades estructurales en las democracias y, en la gobernanza y participación en general. Así, la superación del trabajo sectorial dentro del Estado es un desafío pendiente ya que cada amenaza es abordada por un área o servicio especializado, con poca o mínima coordinación con otras dependencias u organismos públicos, salvo lo establecido por ley en casos de emergencia. Lamentablemente, la dependencia del “camino trazado” se evidencia en las dificultades para la coordinación intersectorial, en especial para el diseño y ejecución de acciones correctivas o prospectivas de riesgo de desastres, así como también en las dificultades para lograr diálogos, acuerdos y construir trabajo transdisciplinario.

Adicionalmente, la actualización de los procesos de rehabilitación y reconstrucción chilenos, al no estar considerados por la nueva normativa, también son un importante tema pendiente que ralentiza las posibilidades de cumplir con algunos de los objetivos del Marco de Sendai como el desarrollo resiliente de las infraestructuras vitales, los servicios básicos, las instalaciones de salud y educación con el fin de reducir los daños causados por desastres. En ese sentido, la ley no da nuevas instrucciones o lineamientos, por lo que no hay incentivos para superar la inercia del “camino trazado”, las instituciones siguen operando con criterios de diferenciación sectorial lo que aumenta la posibilidad de reconstruir los escenarios previos a los eventos gatillantes de los desastres, manteniendo e incluso profundizando vulnerabilidades.

Junto con lo anterior, aún existen importantes brechas en la real implementación de lineamientos de participación ciudadana y de enfoque de género en la reducción del riesgo de desastres. Superar dichas brechas requiere de coordinación intersectorial en varios niveles, ya no solo se trata de reducir el riesgo de desastres, sino de implementar medidas propias de las agendas de derechos, interculturalidad, inclusión y género, las cuales no siempre se entienden en su relevancia y relación para la reducción del riesgo y para la resiliencia y mitigación. Sin embargo, al comprender el riesgo de desastres como un hiperobjeto que

requiere un abordaje de las vulnerabilidades para reducir la vulnerabilidad global, es posible evidenciar que la integración de dichos enfoques ha pasado a ser una necesidad estratégica.

Por último, cabe señalar que aun cuando la implementación de la nueva institucionalidad es reciente, el contexto multiamenaza en que se encuentra el país y la crisis climática global, requieren de un monitoreo constante tanto del funcionamiento de los sistemas como de la puesta en marcha de las políticas en la materia. Este análisis preliminar puede servir de base a futuras investigaciones en el ámbito de capacidad institucional ante riesgo de desastres, así como también monitorear las implicancias de los marcos internacionales para la reducción del riesgo de desastres.

Bibliografía

- Alonso, G. (2007), "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso, Guillermo ed., Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros
- Azócar, G.; Billi, M.; Alonso, C. (2023). Riesgo de incendios forestales: factores asociados. Análisis CR2. <https://www.cr2.cl/analisis-cr2-riesgo-de-incendios-forestales-factores-asociados/>
- Beyer, J. (2010). The Same or Not the Same - On the Variety of Mechanisms of Path Dependence. *International Journal of Social Sciences*, 5(1), Hamburg, p.1-11
- Bustos Gallardo, B.; Lukas, M.; Stamm, C.; Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Cabezas, G. (2020). El Rol de las Fuerzas Armadas en el Ciclo de Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: Una relación en desarrollo. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 4 (2), p. 111-122. <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/54/57>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2022). Acción climática con igualdad de género Hacia una recuperación transformadora para la sostenibilidad y la igualdad de género en América Latina y el Caribe. Documento Oficial, pp.56
- Completa, E. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Cuevas, V. y Flores, C. (2020). Capacidad del Estado ante desastres siconaturales: 27F en la retina de Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (34), 43-66. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/58706/62241>
- Easton Vargas, G., Pérez Tello, S. y Aldunce Ide, P. (2018). Aluviones y resiliencia en Atacama: construyendo saberes sobre riesgos y desastres. Social-Ediciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. <https://doi.org/10.34720/jr4r-6j31>
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. (2009). Terminología sobre Reducción de Riesgo de Desastres 2009 (p. 43). Naciones Unidas. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- EIRD (2005), Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres.
- Fernández, M-A.; Dema, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 5 N°1, pp. 31-43 <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3594/2872>
- Fernández, M-A; Waldmüller, J.; Vega, C. (2020). Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe Presentación del dossier. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, N°66, Vol. XXXVI, pp. 7-29 <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/4156/3216>
- FICR y PNUD (2014). Leyes y Reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres: Informe multinacional. p 8.
- FILAC. (2022). Memoria: II Encuentro de Altas Autoridades de Iberoamérica con Pueblos Indígenas. II Encuentro de Altas

- Autoridades de Iberoamérica con Pueblos Indígenas. Avances y desafíos para la implementación del Plan de Acción rumbo a la Primera Evaluación del año 2022. <https://www.filac.org/memoria-ii-encuentro-de-altas-autoridades-de-iberoamerica-con-pueblos-indigenas/>
- Fuenzalida Castro, C. P. (2015). La responsabilidad del Estado ante la falta de servicio y su aplicación al tsunami del 27 de febrero de 2010 en Chile [Santiago]. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/133685>
- Fuster-Farfán, X.; Vergara Saavedra, P. y Imilan, W. (2020). Vivienda sin ciudad, ciudad sin planificación, planificación sin habitantes: APP para la reconstrucción territorial post-desastre. *Revista de Geografía Norte Grande*, (77), 133-156. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300133>
- Gil-Ureta, M. (2016). Catastrophe and State Building: Lessons from Chile's seismic history. Tesis doctoral. Columbia University, Estados Unidos.
- Gobierno de Uruguay (2019). Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030. Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay. <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Gestio%C3%A9n%20Integral%20del%20Riesgo%20de%20Emergencias%20y%20Desastres%20en%20Uruguay.pdf>
- Huitema, D., W. N. Adger, F. Berkhout, E. Massey, D. Mazmanian, S. Munaretto, R. Plummer, and C. C. J. A. M. Termeer (2016). The governance of adaptation: choices, reasons, and effects. Introduction to the Special Feature. *Ecology and Society* 21(3):37. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08797-210337>
- IPCC (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Sixth Assessment Report. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- IFCR and UNDP (2014). Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), p. 51-74. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272012000200003&lng=es&tlng=es.

- Lavell, A. (2003). La Gestión Local del Riesgo: Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica (p. 97). Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.preventionweb.net/files/8039_8093gestionlocal1.pdf
- Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Chile (2002). Decreto 156, Aprueba Plan Nacional de Protección Civil, y deroga Decreto 155 de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=199115>
- Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Chile (2021). Ley 21.364 Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y Adecúa Normas que Indica. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>
- Morton, T. (2013). Hyperobjects: Philosophy and Ecology after the End of the World (Primera). U of Minnesota Press.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe OIG (2023). Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe. Documento Oficial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, pp.8. https://oig.cepal.org/sites/default/files/participacion_de_las_mujeres_en_la_toma_de_decisiones_en_america_latina_y_el_caribe.pdf
- Oficina Nacional de Emergencia de Chile (2012). Acta de Constitución de la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres en Chile. Disponible en: <https://bibliogrdsenapred.gob.cl/handle/123456789/4198>
- OIT. (2022). Panorama Laboral de los pueblos indígenas en América Latina: La Protección Social Como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de covid-19. Informe: Panorama laboral de los pueblos indígenas en América Latina: La protección social como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de COVID-19. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_864130/lang-es/index.htm

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura. (2012). Análisis de riesgos de desastres en Chile. VII Plan de Acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012 (pp. 1-118). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1989). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Pub. L. No. 44/236, 3 (1989). Disponible en: <http://proteccioncivil.info/wp-content/uploads/2016/01/Res-ONU-44-236-1989.pdf>
- Organización de Naciones Unidas ONU (1994). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Adopta la Estrategia de Yokohama.
- Organización de Naciones Unidas ONU (2015). Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma Regional del Conocimiento. <https://agenda2030lac.org/es/paises/chile>
- Pastrana Huguet, J., Potenciano de la Heras, A. & Gavari Starkie, E. (2019). Gestión del riesgo de desastres y protección civil en España: Aportes para el desarrollo de una cultura preventiva. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER , 3(2), p.44-57.
<https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/31/33>
- Pasquali, P. (2018). Combinar etnografía y sociohistoria: de la unidad de las ciencias sociales a la complementariedad de los métodos. Revista Colombiana de Antropología, 54(1), 31-57.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, 94(2), 251-267.
- Quarantelli, E. L. (1987). Disaster Studies: An Analysis of the Social Historical Factors Affecting the Development of Research in the Area. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 5(3), 285-310.
- Rosas-Huerta, Angélica (2019). Capacidad Institucional: Revisión Del Concepto Y Ejes De Análisis. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal DAAPGE, Vo.19, N°32, Argentina. pp. 81-107.
- Senado de la República de Chile (2021). Análisis del Proyecto de ley que Establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y

- crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Discusión en sala del Senado (24.03.2021)
- SENAPRED (2022). Gobernanza de la Reducción del Riesgo de desastres en Chile. Presentación del Departamento de Gestión de SINAPRED. https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articulos-107884_recurso_48.pdf
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 138, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Silva Bustos, N. (2020). Identificación de los Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres en el Nivel Comunal en Chile. *REDER*, 4(1), Article 1.
- Soto Barrientos, F., Ejsmentewicz Cáceres, D., & Riveros Wittwer, F. (2022). El tratamiento constitucional de los desastres siconaturales: Antecedentes y desafíos ante el debate constituyente en Chile. *Estudios constitucionales*, 20(1), 81-109. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000100081>
- Suarez G., Hori T., Durán R., Torres, Osorio C., Khamis M. & Visconti, E. (2015). Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): Informe nacional Chile. Informe nacional Nota técnica n°IDB-TN-751; Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres, p. 77. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medioambiente Desarrollo Rural y Administración de Riesgos de Desastres. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15466/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres>
- Tapia Zarricueta, R., Arteaga A. & Suarez, D. (Eds.). (2014). *Vulnerabilidades y desastres siconaturales (Primera)*. Editorial Universitaria.
- The World Bank. (2005). *Disaster risk management in a changing climate* (71520; pp. 1-45). The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/208751468149394196/Disaster-risk-management-in-a-changing-climate>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction UNDRR; United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2022). *Hacia la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres*

- para la resiliencia ante el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Documento oficial, pp.51
- UNDRR, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015)
- UNDRR (2010). Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile. p 64.
- UNDRR (2015). El GAR de bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)
- Vergara, P.; Ejsmentewicz, D.; Araya, J. y Fuster, X. (2018). "Desafíos y propuestas de políticas públicas ante riesgos y desastres siconaturales". En Varios Autores Aluviones y resiliencia en Atacama. Construyendo saberes sobre riesgos y desastres. Santiago de Chile: Social Ediciones. pp 319-338
- Vergara, P. (2021). El ejercicio de la comparación sociohistórica para la comprensión de procesos de reconstrucción tras desastres socio naturales (1939-2010). *Intervención*, 11(2), 117-13
- Vergara, P.; Ejsmentewicz, D. (2024). Claves para el trabajo transdisciplinar para los estudios de riesgo de desastres: la experiencia del Programa de Reducción de Riesgo de Desastres (CITRID) de la Universidad de Chile En Crespo, F.; Soto, L.; Villa, JC.; Riveros, P. (editores) (2024) *Miradas: para el desarrollo del trabajo inter y transdisciplinario en América Latina*. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La Vulnerabilidad Global. En *Los Desastres no son Naturales* (Primera, pp. 11-44). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. <http://www.desenredando.org>



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.