



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA LA MODIFICACIÓN DE  
LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ONEMI Y EL SISTEMA NACIONAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GRACIA MARCELA BARRIOS CADENASSO**

**PROFESOR GUÍA:  
FELIPE ROSALES PLAZA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN  
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER  
LORETO MARTÍNEZ OYARCE**

**SANTIAGO DE CHILE  
2017**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL  
GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**POR:** Gracia Marcela Barrios Cadenasso

**FECHA:** 27 de Mayo de 2017

**PROFESOR GUÍA:** Felipe Rosales Plaza

**ANÁLISIS DE LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA LA MODIFICACIÓN DE  
LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ONEMI Y EL SISTEMA NACIONAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL**

En las últimas décadas América Latina y particularmente Chile se ha visto afectado por una gran cantidad de desastres naturales como es el caso de terremotos, tsunamis, aluviones e incendios, entre otros fenómenos, con consecuencias para la población y los Estados.

El 27 de febrero de 2010 (27F) el centro sur del país fue afectado por un gran terremoto y tsunami que dejó graves efectos en cuanto a la pérdida de vidas humanas y materiales, afectando de manera importante a la infraestructura pública del país. Este evento dejó en evidencia las debilidades en la institucionalidad de la ONEMI, como organismo responsable de la Protección Civil ante situaciones de emergencia, ya que se reconocieron falencias graves en la respuesta y actuación del organismo tras el terremoto, lo que provocó al interior de la organización un escenario de crisis política e institucional, a la vez que una oportunidad para modificar los marcos legales de la ONEMI y el Sistema de Protección Civil.

Desde la perspectiva de corrientes múltiples de Kingdon, este estudio intenta responder la pregunta de investigación: ¿Cómo se han generado las ventanas de oportunidad para la creación de una política pública entorno a la institucionalidad de la ONEMI y del Sistema Nacional de Protección Civil con posterioridad al terremoto y tsunami del 27F? Para ello, se utilizó una metodología cualitativa interpretativa, principalmente de revisión bibliográfica, analizándose los problemas identificados, las iniciativas legales generadas por las distintas autoridades a modo de soluciones, así como los discursos y posiciones de los actores involucrados en el proceso legislativo.

A un año del 27F el Presidente Piñera, a poco tiempo de asumir su mandato, envió al Congreso en 2011 un proyecto de ley para modificar el Sistema e introducir mejoras de acuerdo a los problemas identificados. En 2014, la Presidenta Bachelet, en su nuevo periodo presidencial envió una Indicación Sustitutiva al mismo proyecto.

Los resultados del estudio indican que los desastres naturales de magnitud, así como los cambios de administración en el ejecutivo son elementos relevantes para comprender la apertura de las ventanas de oportunidad en materia de políticas públicas. En tanto, es en el análisis de la corriente de actores, donde se evidencia que estas ventanas de oportunidad pueden, permanecer abiertas o cerrarse temporalmente, sin finalmente poder concretarse la aprobación del proyecto de ley.

## DEDICATORIA

A mi Familia.

A Marcela.

## AGRADECIMIENTOS

A Gonzalo, Maca y Katerin.

A Carolina.

A quienes me apoyaron en este desafío.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. PROBLEMATIZACIÓN.....	4
2. PREGUNTA Y OBJETIVOS .....	8
2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	8
2.2 OBJETIVOS .....	8
3. METODOLOGÍA .....	9
4. MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL.....	10
4.1 MARCO ANALÍTICO: CORRIENTES MULTIPLES DE KINGDON .....	10
4.1.1 LOS PROBLEMAS .....	11
4.1.2 LAS SOLUCIONES .....	12
4.1.3 LOS ACTORES .....	12
4.1.4 VENTANAS DE OPORTUNIDAD .....	13
4.2 PRINCIPALES CONCEPTOS SOBRE DESASTRES NATURALES.....	14
5. ANTECEDENTES DEL CASO .....	18
5.1 DESASTRES NATURALES Y TERREMOTOS EN CHILE .....	18
5.1.1 EL TERREMOTO Y TSUNAMI DEL 27 F .....	20
5.2 INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES NATURALES EN CHILE....	22
5.2.1 LA ONEMI Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (SNPC).....	23
6. RESULTADOS.....	26
6.1 ANALISIS DE LA PRIMERA VENTANA DE OPORTUNIDAD.....	26
6.1.1 EL 27F Y LA CRISIS POLÍTICO INSTITUCIONAL .....	26
6.1.2 LOS PROBLEMAS: LA ONEMI Y EL SNPC.....	27
6.1.3 LAS SOLUCIONES: PROYECTO DE LEY GOBIERNO DE SEBASTIAN PIÑERA .....	30
6.1.4 LOS ACTORES.....	32
6.2 ANALISIS DE UNA SEGUNDA VENTANA DE OPORTUNIDAD .....	34
6.2.1 INDICACIÓN SUSTITUTIVA EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET .....	34
6.2.2 CONTENIDO DE LA INDICACIÓN SUSTITUTIVA .....	34
6.2.3 LOS ACTORES EN NUEVA VENTANA DE OPORTUNIDAD .....	37
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	47
ANEXOS.....	54

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Principales desastres de naturaleza geológica en los últimos años en Chile según resultado de muerte (1980-2015).....	18
Tabla 2: Problemas Evidenciados tras el Terremoto.....	28
Tabla 3: Diferencias entre proyecto de ley de Sebastián Piñera e Indicación Sustitutiva de Michelle Bachelet.....	36

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Principales efectos del 27F en localidades zona centro sur del país .....	21
Figura 2: Prioridades de Acción de MAH .....	23
Figura 3: Hitos Institucionalidad de Emergencia en Chile .....	24
Figura 4: Mapa de Actores Clave (MAC).....	39
Figura 5: Hitos de la tramitación del proyecto de ley .....	39

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, en el mundo y particularmente en América Latina se han suscitado una cantidad importante de desastres naturales con severas consecuencias para la población y los Estados, como es el caso de terremotos, tsunamis, aluviones e inundaciones, entre otros. En este contexto, América Latina ha sido una de las regiones más afectadas por los desastres, de modo que la pérdida de vidas y los daños materiales han sido enormes, teniéndose que “en el decenio de los 90 ocurrieron en el mundo tres veces más desastres naturales que en toda la década de los 60 y el costo de los daños causados se multiplicó por nueve, llegando a casi 500 mil millones de dólares. Tan solo en 1998, los daños ocasionados por desastres de origen climático excedieron el costo total de todos los desastres ocurridos durante los años 80” (Vargas 2002, p.10).

Centroamérica por ejemplo es constantemente asolada por huracanes. Ecuador a fines de los '90 fue fuertemente afectado por el fenómeno del Niño, Colombia en la misma época fue asolada por un importante terremoto, así como otros países de la región como El Salvador en 2001 y Haití en 2010, dejando miles de muertos e importantes pérdidas económicas, las que son aún más críticas en el contexto de países que se encuentran en vías de desarrollo (Vargas, 2002). En Brasil por su parte, importantes zonas de bosques al sur del país fueron -hace dos décadas- arrasadas por intensos incendios forestales.

La ocurrencia de diversos desastres en las últimas décadas -en América Latina y particularmente en Chile- ha permitido a la comunidad de expertos reconocer que las consecuencias de dichos desastres no afectan a todos por igual, sino que son particularmente las comunidades y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad las que mayormente se ven afectados, dada las condiciones de pobreza, ocupación de zonas de riesgo y falta de planificación urbana y territorial (Vargas, 2002).

Chile no ha estado ajeno a esta realidad, siendo particularmente afectado por la ocurrencia de desastres. De acuerdo a sus particularidades geográficas, todo el territorio del Chile está expuesto a amenazas de diversa índole, las que conjugadas con su demografía y diversos aspectos políticos y económicos configuran el riesgo de desastre en el país, de tal modo su población, infraestructura y sistemas están expuestos a sufrir importantes pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como económicas, medioambientales y sociales (UNESCO, 2012).

“La naturaleza nos hace recordar de una manera dramática y en forma recurrente que somos uno de los países más sísmicos del planeta y altamente vulnerables a todo tipo de amenazas de origen natural y también generadas por el hombre. Sin ir más lejos, en los últimos 10 años se han registrado aluviones, erupciones, incendios forestales y uno de los sismos generadores de tsunami de mayor magnitud en el registro histórico mundial” (ONEMI, 2016, p.9).



En efecto, el 27 de febrero de 2010, la zona centro sur del país fue afectada por un terremoto de gran magnitud, alcanzando los 8,8 grados en la escala de Richter, provocando un tsunami en las costas que dejó 521 víctimas fatales y más de 370 mil viviendas destruidas, además de un daño considerable en la infraestructura pública como colegios, hospitales, puentes y carreteras. Finalmente, “la pérdida económica para el país fue del 18% del PIB del año 2009” (Gobierno de Chile, 2010, p. 6)

Las autoridades políticas del país reconocieron con posterioridad al 27F<sup>1</sup> las importantes debilidades que existían en materia de políticas públicas de gestión de riesgos y con ello la urgente necesidad de avanzar hacia un sistema más moderno y eficiente. En principio, se reconoció la necesidad de contar con políticas públicas preventivas, emanadas principalmente del conocimiento de los factores de riesgo de los distintos territorios. Asimismo, se reconoció la necesidad de garantizar una respuesta eficiente por parte del Estado ante una emergencia provocada por un desastre natural (UNESCO, 2012; ONEMI, 2016).

“En los últimos años, la ONEMI ha sido fuertemente cuestionada, en gran medida por su desempeño durante y con posterioridad al 27F, que dejó en evidencia una serie de debilidades, entre ellas, la falta de recursos, la escasa coordinación con otros organismos del Estado, deficiencias en la información y falta de expertos. (Fariña, Opaso, & Vera, 2012)

El terremoto del 27 de febrero de 2010 y la cuestionada actuación de la ONEMI como institución responsable de la prevención y atención de las situaciones de emergencia del país posibilitaron la revisión del Sistema Nacional de Protección Civil y su institucionalidad asociada.

“Avanzar hacia una gestión integral del riesgo de desastres se ha convertido en una necesidad crítica y en una prioridad de la comunidad internacional, y también, de forma cada vez más notoria, para Chile [...] En Chile, el decreto del año 2002 que establece el Plan Nacional de Protección Civil representó el primer esfuerzo institucional que de forma explícita buscó abordar los temas de reducción de riesgos de manera integral. Posteriormente, las consecuencias del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 generaron una coyuntura que permitió vigorizar estos esfuerzos y dar origen a un nuevo planteamiento institucional, actualmente plasmado en el proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y la nueva Agencia Nacional de Protección Civil”<sup>2</sup> (UNESCO, 2012, p.9).

Consistentemente a lo anterior y de acuerdo a la permanente exposición a riesgos que se constata para el país (UNESCO, 2012), resulta de suma relevancia contar con una adecuada institucionalidad que pueda gestionar y reducir los riesgos de desastres, ya

---

<sup>1</sup> Corresponde a la abreviatura del terremoto y posterior tsunami del 27 de Febrero de 2010, el que afectó a la zona centro sur del país, principalmente a las regiones del Maule y Bío Bío.

<sup>2</sup> En el año 2011, el gobierno de Sebastián Piñera envía al Congreso el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Protección Civil y la Agencia Nacional de Protección Civil.

que dichas acciones son fundamentales a la hora de mantener preparado al país en la prevención y respuesta frente a los desastres, con el objeto de disminuir los efectos en la población (Cortez & Ruiz, 2017).

A más de 7 años de ocurrido el terremoto y tsunami del 27F, situación que fue vista como una oportunidad de mejorar el sistema (UNESCO, 2012), cabe preguntarse cuáles han sido las iniciativas legales para modificar las políticas públicas en lo que respecta a la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema de Protección Civil.

La investigación se estructura de la siguiente manera: primeramente se problematiza en torno a la situación o situaciones que dan origen al caso, para seguidamente dar cuenta de la pregunta de investigación y de los objetivos asociados. En un tercer apartado, se describe la metodología utilizada, para posteriormente señalar el marco analítico y conceptual utilizado. El quinto acápite, introduce los antecedentes del caso, para luego presentar los resultados de la investigación, que permiten llegar a las conclusiones, para dar respuesta a la pregunta de investigación.

## 1. PROBLEMATIZACIÓN

Durante las últimas décadas se ha evidenciado a nivel planetario<sup>3</sup> una tendencia al aumento de las pérdidas de vidas humanas, así como infraestructura pública y privada como consecuencia de los desastres naturales, lo que ha derivado en que los Estados asuman la relevancia de contar con estrategias de protección para salvar vidas y proteger los bienes públicos y privados (EIRD en Ministerio del Interior, 2016).

En América Latina, las pérdidas humanas y económicas causadas por desastres naturales se han incrementado en el último siglo. En efecto, los “Terremotos, inundaciones y tormentas causaron US\$34 mil millones en pérdidas económicas entre los años 2000 y 2009, en comparación con los US\$729 millones en la década de 1940” (EMOL, 2010, p.1). Según Infobae (2013) el Informe de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) señala que el total de eventos catastróficos en América Latina entre los años 1990 y 2011 es de 83.000.

En este contexto, la prevención de los desastres es materia de interés gubernamental en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible que cada uno de los países sostiene. Se han desarrollado por tanto distintas alternativas e instrumentos de políticas públicas con enfoques preventivos, bajo una mirada conceptual de la reducción de riesgos (Vargas, 2002).

“La región latinoamericana tiene dentro de sus principales tareas por resolver, el poder crear un sistema integral de respuesta a desastres naturales. Si bien los organismos multilaterales destinan recursos para la prevención y atención de desastres, aún siguen produciéndose pérdidas económicas importantes. El efecto de esto es un costo económico y social mayor en las áreas afectadas por los desastres, lo que va directamente sobre el presupuesto público de los gobiernos” (Alonso & Salas , 2010).

Chile se ha sumado a este desafío, toda vez que en las últimas décadas ha debido enfrentar varios desastres que han sensibilizado a la institucionalidad política y a la población sobre los riesgos y amenazas del país. Las autoridades chilenas han prestado atención a dichos fenómenos planetarios y que afectan a la región y el país: “El Subsecretario del Interior de Chile, Mahmud Aleuy, advirtió que, entre 1980 y 2014 han ocurrido 21.700 amenazas globales por desastres naturales, que han cobrado la vida de 1.740.000 personas” (CEPAL, 2016, p. 1).

Es así como, derivado de un largo proceso, se ha reconocido la particular exposición del territorio nacional a distintos riesgos y amenazas, dada su configuración geomorfológica y su diversidad geográfica y climática. Las amenazas reconocidas como más frecuentes son las de tipo: geológica, volcánica, sísmica, de tsunamis e hidrometeorológicas (Ministerio del Interior, 2016).

---

<sup>3</sup> Ver Anexo 2: Desastres Naturales a nivel planetario.

De acuerdo a SERNAGEOMIN (2015) entre los años 1980 y 2015 han sucedido al menos 70 desastres naturales en el país, alcanzando un costo estimado por afectación de bienes materiales de US\$32.000.000.000; lo que se traduce en un promedio anual de US\$ 914.285.714 en el período. Frente a ello, el Estado de Chile se ha comprometido en la última década fuertemente a instaurar como prioridad gubernamental la gestión integral de riesgo de desastres, evidenciándose, sin embargo, acciones ya desde los años '70.

El Estado de Chile firmó en 2005 el Marco de Acción de Hyogo (MAH) comprometiéndose con ello a seguir las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de reducción de riesgos de desastres y en consecuencia a tomar acciones concretas para reducir las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas, como económicos, ambientales y de bienes sociales (Ministerio del Interior, 2016).

La adhesión gubernamental del país a las recomendaciones de contar con estrategias de gestión y reducción de riesgos de desastres ha sido una respuesta más bien evolutiva frente a las distintas catástrofes naturales que ha enfrentado el país. Es decir, cada evento de magnitud que ha tenido lugar, ha puesto sobre la mesa la necesidad de revisar las políticas y la institucionalidad a cargo de prevenir y gestionar los desastres (Ministerio del Interior, 2016).

En 1960 por ejemplo, tras el terremoto y tsunami que afectó a Valdivia y unos días después a la ciudad de Chillán, se organiza y pone en funcionamiento en 1966 el Sistema Nacional de Alarma de Maremotos (SNAM) quedando en manos del SHOA (Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada). En 1965, por otro lado, como respuesta a un terremoto que afectó fuertemente a la ciudad de Valparaíso, se establecen las disposiciones para poder declarar zona de catástrofe los lugares que se viesen afectados por un sismo de consideración (ONEMI, 2016).

Posteriormente, se han ido generando una serie de normativas relativas a la prevención y manejo de las emergencias provocadas por desastres naturales, destacándose en 1974 la creación de la ONEMI en el marco del Ministerio del Interior y en 2002 la promulgación del Plan Nacional de Protección Civil (ONEMI, 2002)

Uno de los peores desastres ocurridos en el país hace siete años fue el terremoto y posterior tsunami que afectó a la zona centro sur del país el día 27 de febrero de 2010<sup>4</sup>. Este evento se considera el segundo más devastador después del terremoto de 1960, el único que le ha superado en cuanto al nivel de daño y magnitud y situándose en el quinto lugar a nivel mundial (Gobierno de Chile, 2014).

“El 27 de febrero de 2010, nuestro país vivió una de las más grandes tragedias humanas y materiales de su historia. Un sismo de 8.8 grados en la escala de Richter afectó a seis regiones, desencadenando un maremoto que levantó oleajes de más de doce metros de altura” (Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados, Boletín n° 7550-06, 2011, p.1)

---

<sup>4</sup> En adelante 27F, tal como ha sido abreviado y conocido tanto institucional como socialmente.

La catástrofe produjo la pérdida de 524 vidas humanas y la desaparición de 31 personas, así como la destrucción 190.000 de viviendas, 4.000 escuelas, y 79 hospitales, entre otras obras de infraestructura como universidades, carreteras, puentes (ídem).

Una de las primeras recomendaciones que posteriormente Naciones Unidas estableció en 2010, que siguió el Estado de Chile, fue la formulación de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, instrumento orientado al logro de la plena incorporación de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en todos los sectores del país.

El terremoto se produjo a tan sólo 12 días de la fecha en que se produciría el cambio de gobierno en marzo de 2010, entre la saliente Presidenta Michelle Bachelet y Sebastián Piñera como Presidente electo, generándose un clima político propicio para las críticas a la acción gubernamental, toda vez que investigaciones posteriores dieron cuenta de graves errores cometidos por los organismos responsables en materia de emergencias, principalmente por la ONEMI y el SHOA (Diez de Medina & Puga, 2010).

Después del 27F, tanto la administración del ex Presidente Piñera, como el actual gobierno de Michelle Bachelet han impulsado a través del Congreso iniciativas legales para modernizar la gestión de la ONEMI dadas las evaluaciones que se hicieron en torno a la gestión del organismo:

“El terremoto [...] reveló una serie de vulnerabilidades y deficiencias tanto en el manejo de las emergencias de grandes magnitudes, así como en el funcionamiento de servicios básicos en estas circunstancias. Las telecomunicaciones quedaron severamente interrumpidas, impidiendo el conocimiento cabal de la situación por el gobierno central. La falta de mecanismos adecuados, unido a la falta de una institucionalidad con mandos y controles claramente definidos, demoraron el diagnóstico de la crisis y la determinación rápida y eficiente de las acciones de reacción y mitigación de la emergencia”. (Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados, Boletín n° 7550-06, 2011, p.2)

En marzo de 2011 el gobierno de Sebastián Piñera ingresa al Congreso el Proyecto de Ley que crea el Sistema de Protección Civil y la Agencia Nacional de Protección Civil que en lo sustantivo busca reemplazar a la actual ONEMI y mejorar los protocolos y acciones que las asesorías e investigaciones tras el terremoto mostraron como deficientes (Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados, Boletín n° 7550-06, 22 marzo de 2011).

En diciembre de 2014, la Presidenta Bachelet por su parte firmó una Indicación Sustitutiva Proyecto de Ley enviado por Sebastián Piñera en 2011. La indicación presentada se refería básicamente a que el organismo encargado de la Gestión de Riesgo de Desastres y que reemplazaría a la actual ONEMI se llamaría Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y no Agencia Nacional de Protección Civil como se proponía en el Proyecto de Sebastián Piñera.

Así mismo, iniciándose un nuevo mandato de Michelle Bachelet, en abril de 2014, han ocurrido otros desastres, un terremoto en el Norte Grande (Iquique) y un gran incendio en Valparaíso en 2014. Luego, el año 2015 un gran aluvión en la Región de Atacama. Estos nuevos desastres han puesto otra vez en evidencia la urgencia de contar con una institucionalidad eficiente en cuanto a la prevención y manejo de emergencia, poniendo presión al sistema político por atender la propuesta legislativa que existe en el Congreso.

## 2. PREGUNTA Y OBJETIVOS

### 2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se han generado las ventanas de oportunidad para la creación de una política pública entorno a la institucionalidad de la ONEMI y del Sistema Nacional de Protección Civil con posterioridad al terremoto y tsunami del 27F?

### 2.2 OBJETIVOS

) Objetivo General:

- Analizar los elementos que han contribuido a la apertura de ventanas de oportunidad para la modificación de la política pública entorno al Sistema Nacional de Protección Civil post terremoto y tsunami del 27F.

) Objetivos Específicos:

- Identificar los principales problemas públicos asociados al Sistema Nacional de Protección Civil post terremoto y tsunami del 27F.
- Analizar las iniciativas legales generadas para modificar la política pública del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Analizar los discursos de los actores e instituciones involucradas en las iniciativas legales que buscan modificar la política pública del Sistema Nacional de Protección Civil.

### 3. METODOLOGÍA

Los estudios de caso pretenden “comprender un caso particular, sin interés por comprender otros casos o un problema general. A esta situación se le denomina estudio intrínseco” (Ceballos, 2009, p. 417). En este sentido, este trabajo de investigación corresponde a un Estudio de Caso, ya que aspira a comprender elementos relevantes del proceso de políticas públicas a partir de un caso particular, como es las iniciativas legales para la modificación de la institucionalidad de la ONEMI con posterioridad al terremoto y tsunami del 27F.

De acuerdo a Ceballos (2009), la investigación con enfoque de estudio de caso pertenece al paradigma cualitativo interpretativo. En el marco de este paradigma, se considera que la realidad es construida por las personas involucradas en la situación que se estudia y que existen puntos en común a partir de lo cual el investigador puede realizar generalizaciones y generar conocimiento, teniendo como resultado una descripción exhaustiva y densa de las situaciones o realidad que constituyen el objeto de estudio.

Para alcanzar los objetivos de este estudio se revisaron múltiples fuentes de información secundaria en torno al terremoto del 2010, en lo relativo a la emergencia generada y la actuación de los organismos responsables, las discusiones políticas iniciadas en el Congreso y la opinión pública general. Se revisaron fuentes tales como noticias de prensa, noticias institucionales e informes oficiales de los organismos de Estado (Contraloría, ONEMI, Proyectos de Ley), así como literatura en torno a los aspectos conceptuales de la gestión de riesgo y su relación con las políticas públicas: estudios, diagnósticos y planes de políticas.

Por otra parte, el marco de análisis utilizado en este estudio de caso corresponde al Enfoque de las Corrientes Múltiples (ECM) de John W. Kingdon, el que fue descrito en su primer libro “Agendas, Alternatives and Public Policies” publicado en 1984. Según Olavarría (2013), este enfoque posibilita una comprensión del ciclo político de las políticas públicas más allá de una comprensión lineal, abordando el dinamismo y la complejidad propia de los procesos decisionales.



## 4. MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL

En este capítulo se describe el marco de análisis utilizado en este estudio de caso, el que corresponde a las corrientes múltiples y también se revisan los más importantes conceptos derivados de las investigaciones sobre desastres naturales, manejo de emergencias y reducción de riesgo de desastres.

### 4.1 MARCO ANALÍTICO: CORRIENTES MÚLTIPLES DE KINGDON

En términos generales, el modelo de corrientes múltiples de Kingdon explica cómo determinados problemas logran posicionarse en la agenda de los gobiernos y convertirse en políticas públicas en relativas condiciones de ambigüedad. Según Barzelay y Gallego (2006) (cit. en: Olavarría, M., Figueroa, V., & Navarrete, B., 2011), el modelo desarrollado por Kingdon se enmarca dentro de los que teóricamente se conoce institucionalismo procesal.

El institucionalismo procesal, como línea teórica, busca comprender los tipos de procesos que dan origen a las políticas de reformas administrativas para lo cual se pone especial atención a los flujos de interacciones y al contexto temporal en que ellas se desenvuelven. “En este marco, los tipos de procesos que estos autores identifican son: los procesos de formulación de política pública, los procesos organizacionales de toma de decisiones y los procesos de cambio organizacional” (Olavarría, et. al., 2011, p.114)

Según Barzelay y Gallego (2006, cit en: Olavarría et. al., 2011), en el trabajo de Kingdon de 1995, sobre políticas federales de los EE.UU. en las áreas de transporte y salud, se concluye que:

“El surgimiento de una política pública es el resultado de una convergencia de procesos: un problema es reconocido, hay una solución disponible y el ambiente político es favorable para emprender una iniciativa. Aunque cada una de estas familias de procesos puede llevar al surgimiento de una iniciativa, su convergencia genera una oportunidad para que los promotores puedan apoyar problemas y propuestas favoritas, que sería la clave para entender el surgimiento de una política pública” (Barzelay y Gallego, 2006, cit. en: Olavarría, M., Figueroa, V., & Navarrete, B., 2011, p.114).

En consecuencia, Kingdon refiere en el modelo de corrientes múltiples las nociones de familias de procesos y ventana de oportunidad. Existen la corriente de problemas, soluciones y la política, las cuales se desarrollan de manera independiente y fluyen en el proceso de las políticas públicas, pero eventualmente pueden acoplarse o confluir producto de una serie de circunstancias particulares o de la coyuntura política, lo que permite abrir una *ventana de oportunidad* que hace posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema (Kingdon, 1995).

Estas corrientes se describen a continuación, de acuerdo a sus elementos más relevantes para el análisis: los problemas, las soluciones, los actores y las ventanas de oportunidad.

#### 4.1.1 LOS PROBLEMAS

De acuerdo al modelo teórico de Kingdon (1995) existen en la sociedad innumerables situaciones sociales problemáticas que se visualizan a diario, pero para que pasen a ser problemas susceptibles de ser abordados en la agenda pública propiamente tal, un actor debe creer en que se puede hacer algo sobre éste. Es decir, los problemas suponen la interpretación por parte de los distintos actores, y para tener la atención de una parte de la sociedad deben señalarse como problemas posibles de ser abordados. (López, 2016).

Dichas interpretaciones no están ajenas a los valores y evaluaciones de la sociedad. Cuando se observa una diferencia entre el estado ideal y el estado observado en determinadas situaciones sociales, entonces es cuando se interpreta dicha circunstancia como un problema, lo cual no es independiente de los valores y las ideologías preponderantes. De tal forma, persistirán las diferencias entre los distintos grupos de actores; frente a una misma situación habrá quienes no consideran la existencia de un problema, mientras que otros sí, e incluso ya tendrán la solución. Así también, existirá una competencia entre los distintos problemas por capturar la atención de los actores con poder político, pero sólo algunos de ellos serán tomados en cuenta (Kingdon, 1995; Subirats, 2008).

Por otra parte, resulta esencial señalar que el proceso de las políticas públicas “no necesariamente se identifican primero los problemas y luego se buscan las soluciones, sino que, en muchas ocasiones, la proposición de la solución precede a la salida a la superficie de un problema que, quizás, ya se encontraba flotando en el ambiente” (Ramírez, 2016, p. 256).

De acuerdo a Kingdon (1995) el proceso de políticas se inicia cuando los actores con influencia o próximos al gobierno toman en consideración determinados problemas y propuestas de políticas públicas. Es mediante la atención de los actores con poder que los problemas son susceptibles de ser abordados desde una acción gubernamental.

Por otro lado, los problemas que se evidencien como impostergables, al tiempo que sea posible abordarlos con relativo éxito, con los recursos y tecnologías disponibles, son los que tienen mayores posibilidades de incorporarse a la agenda de los gobiernos (Olavarría, 2007).

De este modo, la ventana de oportunidad abre la posibilidad de que “los actores y propulsores de políticas incorporen en la agenda de gobierno los problemas que proclaman y las propuestas que empujan con tal de transformar una iniciativa en una política pública” (Olavarría, 2007, p. 65).

#### 4.1.2 LAS SOLUCIONES

La corriente de soluciones, también denominada corriente de alternativas o de políticas, corresponde, a una *primeval soup* en la cual se va gestando la solución al problema por parte de una comunidad de expertos o especialistas, quienes confrontan sus ideas, de las cuales algunas sobreviven y otras se descartan inmediatamente. Se trata en consecuencia de un proceso ambiguo, en el que no solamente se consideran los aspectos de viabilidad técnica, sino también de viabilidad política (Lopez, 2016).

Así también, Zahariadis (2010) reconoce que se debe comprender que las diversas ideas compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas, como respuesta a la definición de los problemas, siendo los especialistas, en el marco de las comunidades de políticas, quienes construyen las ideas, generan audiencias, artículos y conversaciones, a partir de lo cual se dinamizan, se mezclan con nuevas propuestas, pudiendo sobrevivir o bien desaparecer.

Para Olavarría, por su parte, el surgimiento de una alternativa de solución o política pública está dado por la convergencia de tres factores “un actor político con poder suficiente para determinar una intervención, un grupo de técnicos capaces, motivados y empoderados por ese actor poderoso, y una coyuntura que hace, permite o genera la ocasión para que ambos se vinculen” (Olavarría, 2013, p. 79)

#### 4.1.3 LOS ACTORES

La corriente de actores, por su parte -también denominada corriente de política-involucra los distintos elementos que hacen parte del clima político en un determinado momento del proceso de políticas. Como resultará entendible está sometido a variaciones constantes. Por lo tanto, el clima político puede verse afectado por distintas circunstancias, por ejemplo, que actores reconocidos socialmente reconozcan la existencia de problemas, atrayendo la atención pública hacia él, o bien el acontecimiento de un hecho político, cambios de gabinete, hechos inesperados, entre otros:

“La ocurrencia de un hecho inesperado, como un fenómeno de la naturaleza, un accidente de gran impacto, una revuelta ciudadana deja al descubierto un problema que no había sido reconocido por los actores de poder, lo que genera un cambio abrupto en el clima político y una situación favorable para abordar el problema que está tras la ocurrencia del hecho inesperado” (Olavarría, 2007, p.65).

En esta corriente se consideran como parte importante en la definición del clima político, a los distintos grupos o actores que tienen intereses en la definición de los problemas y soluciones. Los actores van configurando el ambiente nacional, en tanto determinados grupos ejercen diferentes presiones, las autoridades y legisladores cambian cada cierto periodo de tiempo. El clima también está sujeto a variaciones porque existen muchos actores que son parte de las redes de poder e influencia en las decisiones del gobierno, el rol que cada uno de los actores juega en el proceso de la

política pública depende de las capacidades institucionales con que cada actor o grupo cuenta (Olavarría, 2007; 2013).

Los actores claves son entendidos como “aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importante para que una situación se manifieste de determinada forma” (Tapella, 2007, p. 3).

Los arreglos institucionales preponderantes en el país, como es el caso del sistema presidencialista, suponen que el máximo poder para llevar a cabo cambios en materias de políticas públicas lo tiene el Presidente de la República y su equipo de gobierno:

“El proceso de formulación de políticas públicas en Chile estaría determinado por el impulso que le da un actor con poder suficiente — normalmente el presidente de la República—, por la acción que desarrolla un grupo de técnicos empoderados y por la concurrencia de una coyuntura —de presencia o ausencia de crisis— que determina la estrategia de avance y aprobación” (Olavarría, 2013, p. 361).

No obstante, hay actores que también pueden obstaculizar las iniciativas del ejecutivo, como es el caso de los actores del poder legislativo, cuyo poder de veto se relaciona con su capacidad de rechazar colectivamente las propuestas del ejecutivo.

#### 4.1.4 VENTANAS DE OPORTUNIDAD

De acuerdo a Kingdon (1995) el acoplamiento de las corrientes genera una ventana de oportunidad, siendo fundamentalmente los cambios en la corriente de política la que permite la apertura de dichas ventanas, dado que permite que la corriente de problemas y soluciones se yuxtapongan. Las ventanas de oportunidad se dan en circunstancias “escasas y no están abiertas por mucho tiempo, por lo tanto, si se pierde una oportunidad, hay que esperar hasta la siguiente. Cuando se abren, cargan el sistema de problemas y propuestas y obligan a movilizar recursos para mantener la presión” (Ramírez, 2007, p. 252).

Se reconoce que las ventanas de oportunidad pueden producirse como consecuencia de momentos críticos en los que la corriente de política, los actores y el clima político nacional, se ven afectados por una situación no esperada, por ejemplo, como antes se dijo, con ocasión de un evento de la naturaleza o frente a un hecho de tal connotación pública que derive en una crisis organizacional o institucional. En consecuencia, es posible indicar que “una crisis de orden político institucional generaría una ventana de oportunidad para el surgimiento de nuevas políticas públicas o modificaciones sobre las mismas” (Olavarría, Figueroa, & Navarrete , 2011, p.134).

Las ventanas de oportunidad permanecen abiertas por poco tiempo, pudiendo cerrarse por distintas razones (Olavarría, 2007), entre las que se destacan:

- Los actores consideran que se ha abordado el problema por medio de distintas acciones por lo que dejan de intervenir.
- Los actores pueden fracasar en promover el tema o una particular iniciativa.
- La circunstancia, crisis o evento que promovió la apertura de la ventana puede rápidamente quedar en el olvido siendo superado por otras contingencias.
- El cambio de autoridades políticas y funcionarios cambia la agenda y se cierra la ventana de oportunidad.
- En circunstancias que no se encuentran soluciones viables para determinados problemas públicos.

En relación a los actores, la apertura de una ventana de oportunidad permite la generación de un clima favorable para la generación de políticas que consideren sus “intereses, propuestas y soluciones: permite que los defensores de propuestas impulsen sus soluciones o desvíen la atención sobre los problemas que ellos estiman deben ser considerados” (Kingdon, 1995, p.165, cit. en: López, 2016)

Finalmente, el análisis de este estudio de caso, de acuerdo al modelo de corrientes múltiples, evidenciará los problemas reconocidos tras el terremoto y tsunami, las soluciones propuestas y el ambiente político generado. Se analizará la existencia de una conjunción positiva de estas tres corrientes o familias de procesos, en la medida que logran confluír y acoplarse en distintos momentos, logrando la apertura de ventanas de oportunidad para la modificación de las políticas públicas, así como las circunstancias que permitan reconocer el cierre de esas mismas ventanas.

## 4.2 PRINCIPALES CONCEPTOS SOBRE DESASTRES NATURALES

El análisis de los desastres naturales ha estado en constante evolución y en la medida que la investigación en la materia ha ido consolidándose, los paradigmas han cambiado hacia nuevos enfoques conceptuales e interpretativos. Es así como se ha pasado de una comprensión puramente física de los fenómenos naturales con consecuencias catastróficas hacia enfoques más recientes que hacen hincapié en los aspectos sociales y en las vulnerabilidades de las poblaciones sometidas a amenazas y riesgo de desastres, quienes sufren en mayor medida sus efectos (Proyecto de Ley, 2011).

Los principales conceptos utilizados en este estudio de caso corresponden son: a) desastre; b) vulnerabilidad; c) riesgo; d) reducción de riesgo de desastres y e) gestión de riesgo de desastres, los cuales se definen a continuación:

a) Desastre:

“Un evento, que puede ser repentino e imprevisto, que ocasiona daños, pérdidas y paralización temporal de actividades en cierta área, afectando a una parte importante de la población, pudiendo clasificarse en dos grandes grupos: los que son provocados por fenómenos naturales y los que se derivan de actividades humanas” (Meli, Bitrán & Santa Cruz, 2005, p.6).

Así también, *The Worldwatch Institute* señala que los desastres están vinculados con “un peligro excepcional o anormal que afecta a comunidades o zonas geográficas vulnerables, provocando considerables daños, perturbaciones y posibles víctimas. Las comunidades afectadas tienen dificultades para funcionar normalmente y requieren asistencia externa” (Worldwatch Institute, 2007, p. 225).

b) Vulnerabilidad:

Es “el potencial de una persona, territorio o población de sufrir daños o pérdidas como consecuencia de una mayor susceptibilidad a los impactos de peligros debido a factores físicos, sociales, económicos y ambientales” (Worldwatch Institute, 2007, p. 225).

c) Riesgo:

“Es el resultante de un conjunto de interacciones entre el entorno socialmente construido y el sistema natural” (Rojas, 2011, p. 118).

d) Reducción de Riesgo de Desastres (RRD):

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (UNISDR, 2009), la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) se entiende tanto conceptualmente como en la práctica como los esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluiría:

- i) La reducción del grado de exposición a las amenazas
- ii) La disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad
- iii) Una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente,
- iv) El mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

e) Gestión de Riesgo de Desastres (GdR):

“El proceso sistemático de utilizar decisiones administrativas, organizacionales, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (UNISDR, 2009, p. 27).

Estos dos últimos conceptos, la RRD y la GdR, corresponden a un mismo enfoque y en muchas ocasiones se utilizan indistintamente para referirse a la función de “minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, evitando o limitando el impacto de amenazas” (UNESCO, 2012, p. 15).

En este sentido, si en la década del noventa se hacía más frecuentemente referencia al concepto de Reducción de Riesgo de Desastre (RRD), en el 2000 se fue consolidando el concepto de Gestión de Riesgo de Desastres (GdR).

Según la UNESCO (2012) los ámbitos de acción frente a la reducción o gestión del riesgo son:

- ) **Prevención:** acciones que se toman con el fin de evitar o suprimir la ocurrencia de un evento adverso. Por ejemplo, evitando la ubicación de un asentamiento en una zona de riesgo.
- ) **Mitigación:** acciones orientadas a reducir el riesgo que no se puede suprimir. Por ejemplo, normas de construcción sismo-resistente para reducir el impacto de un terremoto o defensas fluviales para aminorar el riesgo de crecidas.
- ) **Preparación:** acciones que se toman anticipadamente para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza. Incluye la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana, la realización de ejercicios como simulacros y simulaciones, así como de evacuaciones preventivas.
- ) **Respuesta y rehabilitación:** el suministro y/o restablecimiento oportuno de servicios y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.
- ) **Recuperación:** la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de infraestructura, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, ámbito que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres (UNESCO, 2012).

Para terminar, se dirá que uno de los más recientes conceptos que se han venido a destacar en materia de desastres es el de resiliencia, concepto que proviene de la psicología. Éste pone atención en los factores que facilitan a las personas sobreponerse a la adversidad y a las dificultades que se le presentan. Su utilización en el campo del estudio de los desastres naturales es para referirse a “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad -que se ve expuesto a una amenaza- para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (UNISDR, 2009, p. 28).



## 5. ANTECEDENTES DEL CASO

### 5.1 DESASTRES NATURALES Y TERREMOTOS EN CHILE

Chile históricamente se ha visto afectado por desastres naturales relevantes, dentro de los que se destacan, por su poder destructivo la ocurrencia de terremotos y tsunamis, no obstante, es frecuente la ocurrencia de múltiples eventos de menor magnitud como aluviones y sismos de menor intensidad (SERNAGEOMIN, 2015). Chile por su naturaleza está expuesto a amenazas de diversa índole, siendo las más relevantes las de origen: hidrometeorológicas, sísmicas y volcánicas.

La tabla a continuación, muestra los desastres más catastróficos ocurridos en Chile en los últimos años, de acuerdo a resultado de muerte.

Tabla 1: Principales desastres de naturaleza geológica en los últimos años en Chile según resultado de muerte (1980-2015).

<b>Desastre Natural</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>	<b>Descripción</b>
Aluvión Región de Atacama 2015	Región de Antofagasta	25 de marzo 2015	Temporal provoca aluviones (flujo de barro y detrito) en las ciudades de Copiapó y Chañaral y numerosas otras localidades de Atacama, ocasionando la muerte de 28 personas y 59 desaparecidos, y causando una importante destrucción en viviendas e instalaciones públicas, así como cortes de camino entre estas localidades, evaluadas en US\$ US\$1.500.000.00 por el Ministerio de Hacienda.
Terremoto Norte Grande 2014	Región de Arica Parinacota, Tarapacá y Antofagasta	1 y 2 de abril 2014	Un terremoto de subducción de gran magnitud (8.2° Richter) generó numerosas remociones en masa, principalmente deslizamientos y caída de roca en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Esto causó la muerte de 6 personas y la destrucción de 2.500 viviendas.
Terremoto y Tsunami 27F 2010	Zona Centro Sur del país	27 de febrero de 2010	Un terremoto de subducción de gran magnitud 8.8° Richter generó numerosas remociones en masa. El maremoto asociado a este evento impactó el borde costero en las regiones quinta a décima. Los daños causaron la muerte de 535 personas y pérdidas materiales evaluadas en US \$ 30.000 millones.

Tragedia del Estero Pinte	Región de Los Lagos	7 de mayo 1995	A causa de la caída de 192 milímetros de agua en menos de 48 horas, y la acumulación de sedimentos en un alcantarillado, colapsa un terraplén ubicado en el km 8 de la ruta que une Ensenada con Puerto Varas, La remoción en masa deja un socavón de 15 metros de profundidad, donde caen 6 vehículos. Mueren 27 personas y sólo sobrevive una. Las indemnizaciones definitivas sumaron en total 1.225 millones de pesos para 26 de 27 familias de las víctimas y al sobreviviente.
Aluvión Quebrada de Macul	Región Metropolitana	3 de mayo 1993	Flujo de detrito y de barro (aluvión) en las quebradas Macul y San Ramón, debido a las intensas lluvias de verano, lo que provoca la muerte de 26 personas, 9 desaparecidos, 307 casas destruidas, 5.000 dañadas, y US\$ 5.000.000 en pérdidas materiales.
Aluvión de Antofagasta	Región de Antofagasta	19 de junio 1991	Flujo de detrito y de barro de gran volumen y poder destructivo de hasta 15 km/hora, en torno a la ciudad de Antofagasta. 91 personas muertas y 19 desaparecidos, 70 mil damnificados y 6 mil casas destruidas. La pérdida material en propiedad pública y privada se estima en US\$ 80.000.000.
Aluvión Río Colorado	Región Metropolitana	29 de noviembre 1987	Deslizamiento de rocas y flujo de detrito (aluvión) en el río Colorado, que arrasó con 4 campamentos del proyecto Central Hidroeléctrica Alfalfal, de Chilectra, dejando 41 muertos y/o desaparecidos y pérdidas materiales por US\$ 12.000.000, considerando la Central Maitenes, 18 puentes sobre el río Colorado y caminos de acceso al proyecto Alfalfal.
Aluvión Río San Francisco	Región Metropolitana	21 y 22 febrero 1980	Flujo de detritos (aluvión) en el río San Francisco, afluente del río Mapocho, causaron la muerte de 3 personas, 4 desapariciones y 580 damnificados, así como pérdidas por US\$ 500.000.

Fuente: Elaboración propia, según información de SERNAGEOMIN, 2015.

Si bien estos eventos corresponden a los de las últimas cuatro décadas, deben destacarse otros desastres más antiguos como es el de Valdivia en 1960 correspondiente a un terremoto de 9,5 grados Richter y posterior tsunami, el más grande del mundo, del cual se tenga registro por los sismógrafos. Otros eventos antiguos de gran magnitud fueron el de Valparaíso en 1906 y el de Chillán en 1939 (Diez de Medina & Puga, 2010).

### 5.1.1 EL TERREMOTO Y TSUNAMI DEL 27 F

El día 27 de febrero 2010 se produjo en el país uno de los terremotos más destructivos de la historia, que alcanzó 8,8 grados Richter provocando un tsunami que afectó a la zona centro sur del país. Este evento se considera el segundo más devastador después del terremoto de 1960. El 27F se considera en el quinto lugar dentro de los terremotos de mayo magnitud de los ocurridos en el planeta (Gobierno de Chile, 2014).

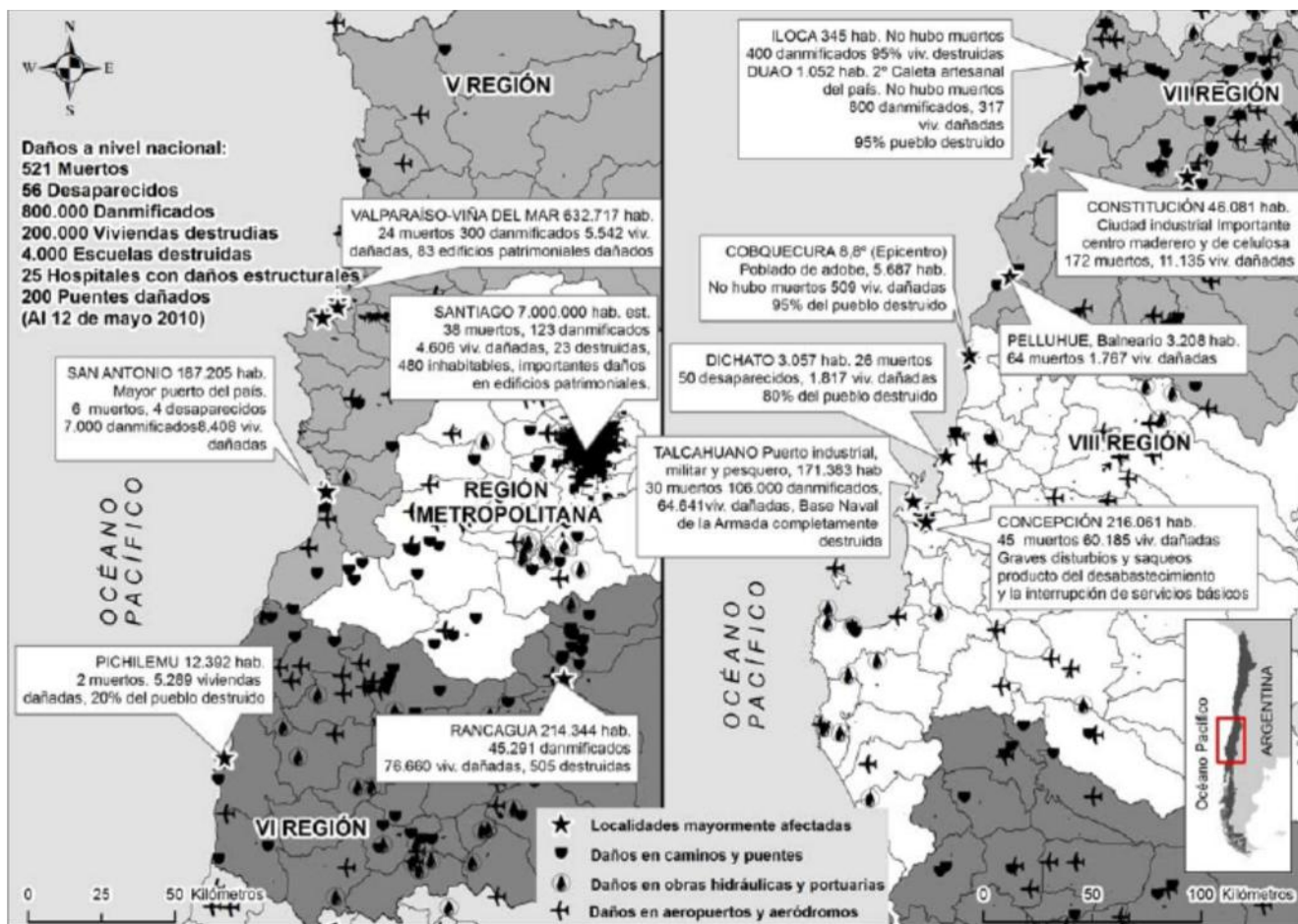
“El terremoto del 27 de febrero de 2010 es considerado el segundo más fuerte de la historia del país y uno de los cinco más fuertes registrados en el mundo. A nivel nacional es segundo en comparación con el terremoto de Valdivia en 1960, el terremoto de mayor intensidad alguna vez registrado por sismógrafos. Un fuerte tsunami posterior al terremoto asoló la costa chilena destruyendo varios pueblos. El archipiélago Juan Fernández, a pesar de no haber sufrido el terremoto, fue impactado por las olas del tsunami que devastaron su única población, San Juan Bautista” (CEPAL, 2010, p.6).

La catástrofe produjo la pérdida de 524 vidas humanas y la desaparición de 31 personas, así como la destrucción de 190.000 de viviendas, 4.000 escuelas, y 79 hospitales, entre otras obras de infraestructura como universidades, carreteras, puentes (ídem).

“El terremoto y posteriormente los múltiples tsunamis del 27 de febrero afectaron a por lo menos seis regiones de Chile (más de la mitad del territorio nacional), incluyendo sus principales metrópolis —Santiago, Valparaíso y Concepción—, decenas de ciudades medianas y numerosas localidades menores de las costas y del interior del país” (Romero, H.; Fuentes, C.; Smith P., 2010, p.140).

En la figura siguiente se observan los daños provocados por el 27F en las distintas localidades de las regiones en donde tuvo efectos importantes, entre la quinta y octava:

**Figura 1:** Principales efectos del 27F en localidades zona centro sur del país



Fuente: Romero, H.; Fuentes, C.; Smith P., 2010, p.141

Los principales indicadores de la catástrofe sugieren una serie de pérdidas de vidas humanas y daños considerables en la infraestructura pública, además de la pérdida de muchas viviendas. De acuerdo a un resumen de las principales afectaciones producidas por este evento físico, el Gobierno de Chile señaló las siguientes cifras:

*“521 víctimas fatales, 56 presuntas desgracias, 370 mil viviendas destruidas o dañadas que corresponden al once por ciento del total de la zona afectada y en algunas localidades sobre 70 por ciento, 133 hospitales dañados, equivalente al 71 por ciento de la red hospitalaria total. Se perdieron cuatro mil 249 de las 19 mil 439 camas existentes en la zona afectada, y 167 de 439 pabellones. {...} Seis mil 168 de ocho mil 326 establecimientos educacionales dañados, lo que afectó a más de dos millones 95 mil 671 alumnos. 211 puentes destruidos o dañados, más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras afectadas, equivalentes a cerca de 100 veces el daño producido en el desastre de Chaitén y el terremoto de Tocopilla. 29 mil 663 millones de dólares equivalentes al 18 por ciento del PIB del año 2009 es el costo estimado de la pérdida para el país” (Gobierno de Chile, 2010, p. 6).*

El terremoto además de los daños materiales y de vidas humanas, generó en la institucionalidad política una crisis de relevancia (Diez de Medina & Puga, 2010), dada la cuestionada respuesta que tuvieron los organismos responsables de las emergencias, crisis que se aborda en el punto de resultados de este estudio de caso.

## 5.2 INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES NATURALES EN CHILE

Dada la evolución de los desastres naturales hoy resulta un imperativo para los gobiernos o Estados el contar con una adecuada institucionalidad que pueda gestionar y reducir los riesgos de desastres, así como responder antes las emergencias en caso de que ocurra algún evento que implique efectos para la población y un incremento de la vulnerabilidad social de ésta. Por ello, se ha insistido en la relevancia de contar con políticas públicas en el marco de las estrategias de desarrollo sostenible (Cortez & Ruiz, 2017; Vargas, 2002).

Así como los conceptos, las estrategias de los gobiernos para enfrentar los desastres también han evolucionado hacia la construcción de una mirada más holística que se presente como una mejora frente a enfoques más limitados o tradicionales como el de “manejo de emergencias”. Como antes se señaló, en las últimas décadas las políticas públicas generadas por los gobiernos se han orientado a la reducción de riesgo de desastres (RRD) y más recientemente hacia la Gestión de Riesgo (GdR), siendo motivados en lo fundamental por las recomendaciones de las Naciones Unidas, ONU, y su Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (Proyecto de Ley, 2011; CEPAL 2005).

El Estado chileno también ha transitado en las últimas décadas hacia una preocupación por complejizar la comprensión frente a los desastres naturales y catástrofes, más evidentemente tras el terremoto y tsunami del 2010. Se ha reconocido explícitamente el paso dado desde una mirada de la gestión de emergencias hacia una estrategia de reducción de riesgo de desastres, dada la comprensión lograda en los últimos años relativa a que la *prevención y la gestión del riesgo* son fundamentales a la hora de mantener preparado al país, el que ha debido enfrentar varios desastres naturales en los últimos años (ONEMI, 2014b; ONEMI, 2016).

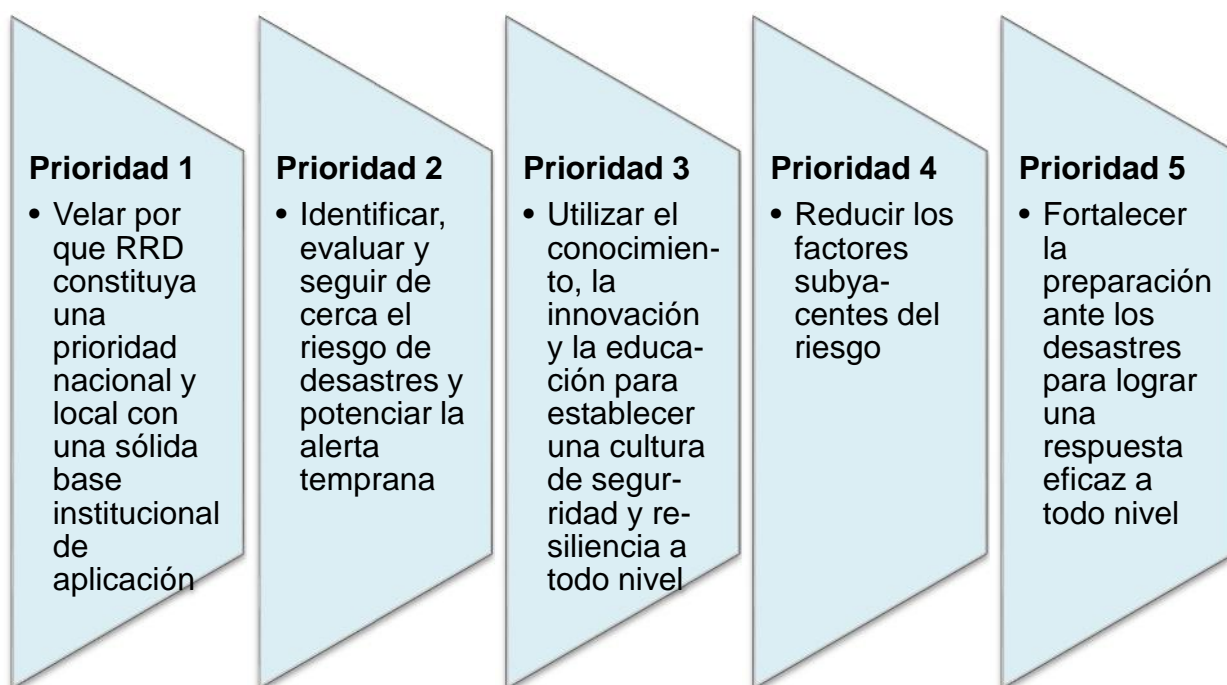
En 2005 el Estado de Chile firmó el Marco de Acción de Hyogo (MAH) comprometiéndose con ello a seguir las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de reducción de riesgos de desastres y en consecuencia a tomar acciones concretas para reducir las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas, como económicos, ambientales y de bienes sociales (ONEMI, 2016)

Como antes se señaló, la adhesión gubernamental del país a las recomendaciones de contar con estrategias de gestión y reducción de riesgos de desastres ha sido una respuesta más bien evolutiva frente a las distintas catástrofes naturales que ha enfrentado el país. Es decir, cada evento de magnitud que ha tenido lugar, ha puesto sobre la mesa la necesidad de revisar las políticas y la institucionalidad a cargo de prevenir y gestionar los desastres (ONEMI, 2016).

En lo específico, en el año 2005 Chile firmó el Marco de Acción de Hyogo (MAH), mediante el cual los países se comprometían a reducir de manera considerable las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vida humana, como económicos, ambientales y de bienes sociales. Una de las primeras recomendaciones que posteriormente Naciones Unidas estableció en 2010 y que siguió el Estado de Chile, fue la formulación de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, instrumento orientado al logro de la plena incorporación de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en todos los sectores del país.

Las prioridades de acción del MAH (2005-2015) se muestran en la figura siguiente:

**Figura 2:** Prioridades de Acción de MAH



Fuente: UNESCO, 2012

### 5.2.1 LA ONEMI Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (SNPC)

Los cambios institucionales en materia de desastres naturales en Chile se han relacionado históricamente con la ocurrencia de distintos eventos, que de acuerdo a su magnitud han sido capaces de movilizar una respuesta político institucional para el mejoramiento progresivo de las políticas, los organismos públicos y los sistemas responsables de los desastres y la protección civil en el país.

En Chile, antaño han existido otras respuestas ante desastres de magnitud que se han convertido en leyes y políticas públicas duraderas: la creación de la CORFO después del terremoto de 1939, la creación del SHOA y la Norma Antisísmica después del terremoto y tsunami de Valdivia en 1960, entre otros (ONEMI, 2014).

En la actual institucionalidad de la ONEMI se reconocen algunos hitos relevantes previos para llegar a su creación en conjunto con el Sistema Nacional de Protección Civil. Los principales hitos se muestran en el siguiente esquema:

**Figura 3: Hitos Institucionalidad de Emergencia en Chile**

1906	•Primer Servicio Sismológico Nacional
1960	•Modificación a Ley sobre Seguridad Interior del Estado
1972	•Norma Chilena sobre Diseño Sísmico
1974	•Creación de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)
2002	•Plan Nacional de Protección Civil
2007	•Creación de Direcciones Regionales de ONEMI

Fuente: ONEMI, 2014a.

La Protección Civil se comprende como “la protección a las personas, sus bienes y el ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana” (ONEMI, 2012, p. 8). De manera que cuando se presenta una situación de emergencia o desastre, la protección civil es ejercida por un sistema integrado por Organismos, Servicios e Instituciones, tanto del sector público como del privado, incluyendo a las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada al que se le conoce como Sistema de Protección Civil y el que está descrito en el Plan Nacional de Protección Civil.

La misión de la Protección Civil abarca:

“La Prevención, como supresión del evento, y la Mitigación, para reducir al máximo el impacto de un evento destructivo; la Preparación adecuada, mediante Planes concretos de respuesta; Ejercitación y clara información, para responder eficaz y eficientemente cuando una emergencia o desastre no ha podido evitarse” (ONEMI, 2012, p. 9).

La ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil cuentan con el Centro de Alerta Temprana (CAT) para vigilar permanente y sistemáticamente los distintos escenarios de riesgo en cualquier lugar del país o del exterior que pueda afectar al territorio. A través del CAT recopila, evalúa y difunde tan pronto sea posible la información sobre potenciales riesgos para la población, relativos a un evento destructivo (Diez de Medina & Puga, 2010).

Dentro del Sistema, en caso de registrarse un terremoto, se deben ejecutar los protocolos establecidos en el Plan Nacional de Emergencia, dentro de los cuales se destaca la auto convocatoria del Comité de Operaciones de Emergencia, cuyos actores más relevantes son el Ministro del Interior y el Director de la ONEMI, entre otros. Además, se establece que el SHOA (Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile) es el organismo responsable de dictaminar la posibilidad de ocurrencia de tsunami, de acuerdo a su responsabilidad en la comunicación con los centros internacionales de alertas por maremotos. Si bien es el SHOA quien establece la posibilidad de ocurrencia o no de tsunami tras un terremoto, cuestión que debe informar oportunamente a la ONEMI, es ésta última la institución responsable de comunicar las alertas en el contexto de su misión (Diez de Medina & Puga, 2010).

De allí que la ONEMI y el SHOA son los organismos más relevantes en el contexto de las primeras decisiones políticas que deben tomarse tras la ocurrencia de un sismo. Debidamente orientados por el Plan Nacional de Protección Civil estos organismos eran los responsables de ejecutar los protocolos establecidos para el manejo de la emergencia. No obstante, el día del terremoto existieron fallas importantes en la aplicación de estos protocolos los que terminaron por generar una crisis relevante de carácter político institucional, apuntándose con posterioridad a las debilidades institucionales tanto de los organismos como del sistema en su conjunto (Diez de Medina & Puga, 2010).



## 6. RESULTADOS

A continuación, se presenta el análisis de los elementos que han contribuido a la apertura de las ventanas de oportunidad para la modificación legal de la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil, de acuerdo al desarrollo de conceptos en torno a las corrientes múltiples de Kingdon: problemas, soluciones, actores, sintetizándose en dos ventanas de oportunidad dentro del periodo 2010 y 2016.

También se incorporan al análisis las contribuciones de otros autores citados en este estudio de caso.

### 6.1 ANALISIS DE LA PRIMERA VENTANA DE OPORTUNIDAD

#### 6.1.1 EL 27F Y LA CRISIS POLÍTICO INSTITUCIONAL

Sin duda las primeras horas tras el evento fueron las más críticas, por el escenario de caos, dada la incertidumbre y desinformación que existía como consecuencia de la caída de los sistemas de comunicación y la falta de los servicios más básicos para la población como telefonía y electricidad (Diez de Medina y Puga, 2010).

El punto más crítico dentro de las debilidades en el actuar institucional tras la emergencia radicó en que existieron fallas en el proceso de comunicación entre el SHOA y la ONEMI, proceso que a pesar de seguir estrictos protocolos no tuvo el resultado que se esperaba, que es manejar eficazmente la información sobre desastres y así propender a la protección de la población.

De acuerdo a la descripción de los hechos ocurridos esa madrugada (Diez de Medina y Puga, 2010), si bien se siguieron los protocolos, éstos no tuvieron los efectos que precisamente buscaban producto de la interrupción de los canales de información al tiempo que la escasa información que logró transmitirse desde el SHOA a la ONEMI no fue interpretada en la dirección que hubiese permitido a las autoridades decretar una alerta de tsunami (idem). En efecto, el problema más crítico que inició la crisis fue la falla en los protocolos que significó que no se declarara la alerta de tsunami.

En este estudio de caso no se ha pretendido dilucidar la ocurrencia de los hechos la madrugada del 27F, lo que interesa destacar acá es el grave problema que constituyó el hecho de que no se declarara una alerta de tsunami para toda la zona afectada, y cómo esto se tradujo en una crisis político institucional, así como la imposibilidad de salvar la vida de parte importante de las víctimas del tsunami fundamentalmente:

“El terremoto reveló una serie de vulnerabilidades y deficiencias tanto en el manejo de las emergencias de grandes magnitudes, así como en el funcionamiento de servicios básicos en estas circunstancias. Las telecomunicaciones quedaron severamente interrumpidas, impidiendo el conocimiento cabal de la situación por el gobierno central. La falta de

mecanismos adecuados, unido a la falta de una institucionalidad con mandos y controles claramente definidos, demoraron el diagnóstico de la crisis y la determinación rápida y eficiente de las acciones de reacción y mitigación de la emergencia” (Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados, Boletín n° 7550-06, 2011, p.2).

De acuerdo al análisis organizacional de Diez de Medina y Puga (2010) se puede señalar que toda crisis tiene víctimas. En este caso no sólo referidas a las muertes por catástrofe, sino también a las referidas a las de tipo político institucional. Tras el terremoto ocurrido a tan sólo días de que se produjera el cambio de gobierno, entre la saliente Presidenta Bachelet y el nuevo Presidente Piñera, las máximas autoridades del SHOA y la ONEMI, dejaron sus cargos. Carmen Fernández, Directora de la ONEMI presentó su renuncia a la Presidenta Bachelet el 10 de marzo, mientras que el Director del SHOA había sido destituido cuatro días antes.

Del análisis de la crisis provocada por el 27F se puede destacar, siguiendo a Kingdon que: una crisis de orden político institucional puede contribuir a cambios en la corriente de políticas, posibilitando en consecuencia la apertura de una ventana de oportunidad para el surgimiento de nuevas políticas públicas o modificaciones sobre las mismas.

Un segundo elemento que marcó la apertura de la ventana de oportunidad en 2010 fue sin duda el cambio de gobierno ocurrido en marzo de 2010. Kingdon señala que el cambio en la administración de gobierno es quizá el elemento más importante en el análisis de la corriente de política que permite la apertura de una ventana.

#### 6.1.2 LOS PROBLEMAS: LA ONEMI Y EL SNPC

Como antes se mencionó, con posterioridad al terremoto, los cuestionamientos a la institucionalidad a cargo de la emergencia evidenciaron una combinación de fallas tanto en los sistemas de comunicación, entrega de información imprecisa y una descoordinación de las autoridades a cargo de la protección civil, siendo la ONEMI y el SHOA las instituciones más cuestionadas, principalmente por no haber decretado la alerta de tsunami, lo cual habría incidido en disminuir el número de fallecidos registrados con motivo de esta catástrofe (Brain & Mora, 2012).

La actuación del SHOA y la ONEMI tras el evento fueron investigados en comisiones investigadoras en el Congreso, la Contraloría y también en los Tribunales de Justicia Civil. Al mismo tiempo, cada una de las organizaciones, SHOA y ONEMI, iniciaron procesos internos de revisión institucional para evaluar los aspectos que debían ser mejorados haciéndose asesorar por organismos internacionales y consultores expertos en las materias (Diez de Medina & Puga, 2010).

La Contraloría General de la República (Informe n° 150, 2010) detectó irregularidades administrativas al interior de la ONEMI para la fecha del 27 de febrero 2010, estableciendo que 14 teléfonos satelitales comprados en 2008 no estaban inventariados ni habilitados para el día del terremoto, permaneciendo además en custodia, en el Centro de Alerta Temprana (CAT).

El Ex Ministro de Obras Públicas en 2010 (Bitar, 2010) concluía que los principales problemas a los cuales los organismos que atendían la emergencia se vieron enfrentados tras el terremoto fueron los derivados de la incomunicación, los que se asociaron al progresivo desmantelamiento del sistema tecnológico de radio y la falta de teléfonos satelitales durante la emergencia.

“La dificultad en el levantamiento y la gestión de la información preliminar, la interrupción de las comunicaciones y ausencia de medios alternativos como radios y telefonía satelital, limitaciones para tener registro de heridos o pacientes ambulatorios y la carencia de respuesta a nivel de las Secretarías Regionales Ministeriales, entre otros” (Ortíz, 2012, p. 27)

Otros de los problemas reconocidos a posteriori por las nuevas autoridades fue “el colapso de los Comité Operativos de Emergencia (COE) en las zonas afectadas por el sismo, no contar con personal 24/7 en las Direcciones Regionales de la ONEMI, el funcionamiento del Servicio sismológico era sólo en horario hábil, no se contaba con un sistema sustentable de telecomunicaciones ni teléfonos satelitales, las comunicaciones radial HF y VHF eran vulnerables, no se habían considerado el uso de nuevas plataformas/sistemas de comunicación como SMS” (Rodrigo Ubilla, Subsecretario del Ministerio del Interior, 2011, p.4).

En la prensa igualmente se hizo ver las falencias mostradas por la ONEMI durante la emergencia, el día del terremoto y posterior tsunami (27F):

“En Valparaíso, los marinos del SHOA mantuvieron la cancelación de la alarma de tsunami pese a que la oceanógrafa de turno les advirtió del peligro de olas destructivas. En Santiago, funcionarios de la ONEMI supieron que una ola había devastado Juan Fernández y no dieron aviso. En las siguientes horas dos enormes olas mataron a 36 personas. Estas son sólo dos de la decena de graves errores cometidos por autoridades civiles y navales que debían velar por la seguridad de los chilenos en la madrugada del 27 de febrero de 2010 y que esta investigación de CIPER devela por primera vez paso a paso” (Aliaga & Ramírez, 2012, p. 1).

A modo de presentar las distintas problemáticas evidenciadas, se ordenan en el siguiente esquema, de acuerdo al carácter de cada uno:

**Tabla 2:** Problemas Evidenciados tras el Terremoto

Tipo de Problemas	Problemas
-------------------	-----------

<b>Problemas Tecnológicos:</b>	<b>Debilidad en Instrumentos Sísmicos:</b> la cantidad de centros de monitoreo de movimientos sísmicos es insuficiente dado el carácter altamente sísmico del país. En esta materia, la ONEMI gestiona a través de la Universidad de Chile, el instrumental y los centros de datos.
	<b>Falta de especialistas en Sismología.</b>
<b>Problemas Culturales</b>	<b>Poca conciencia sísmica en país.</b> Si hubiese existido mayor conciencia sísmica entre la población, ésta hubiese evacuado las zonas costeras de riesgo aún sin una alerta de tsunami.
<b>Organizacionales ONEMI:</b>	<b>Sistemas de Comunicación Débiles:</b> No se cuenta con el instrumental necesario para autonomizar la comunicación del sistema respecto de los sistemas de comunicación de la población general.
	<b>Recursos Humanos:</b> Escasa dotación de Personal, Concentración del mismo en la Región Metropolitana; Ausencia de Turnos de Noche.
<b>Organizacionales SHOA</b>	<b>Sistema Nacional de Alerta de Meremotos:</b> Dado problemas en los sistemas de transmisión, el SHOA no pudo utilizar sistemas de comunicación internos, ni fibra óptica, sino que solo tuvo comunicación con las Capitanías de Puerto mediante radios de buque a buque.

Fuente: Elaboración propia.

Los problemas abordados en la corriente del mismo nombre son quizás los elementos más complejos de analizar, ya que sigue existiendo una serie de imprecisiones en las evaluaciones del actuar del sistema, sus principios y los desafíos que pueden enfrentarse en el futuro en cada nivel de la administración del Estado.

Si bien éstos son los problemas específicos señalados tras el 27F y correspondientes al nivel central, los que se puedan suscitar tras otra catástrofe pueden ser de muy distinto orden, pudiendo presentarse a nivel local y en un contexto territorial distinto. Es decir, los problemas dependerán muy probablemente de la magnitud del evento, así como de las características del territorio y el tipo de amenaza.

Es tal la diversidad de situaciones y problemas que se ponen en evidencia tras un desastre y situación de caos, como la que sucede tras un evento de magnitud, que la corriente de problemas es probablemente la más compleja de abordar.

Finalmente, cabe señalar que el Presidente Piñera, incluso antes de iniciar su gobierno, había comunicado a la prensa su decisión de crear una Comisión Interministerial para establecer los aspectos que debían ser materia de ajustes, los que se materializarían en un futuro proyecto de ley para mejorar el sistema de protección que operaba para el 27F.

### 6.1.3 LAS SOLUCIONES: PROYECTO DE LEY GOBIERNO DE SEBASTIAN PIÑERA

Después de un año de ocurrido el evento del 27F, en que existió un importante trabajo de organismos investigadores y consultores, respecto de la actuación de la ONEMI y también del SHOA, el Presidente Piñera ingresó a la Cámara de Diputados -en marzo de 2011- el Proyecto de Ley que establecería el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y la creación de la Agencia Nacional de Protección Civil. Este proyecto fue el resultado del trabajo desarrollado en lo fundamental por la Comisión Interministerial que mandató el Presidente Sebastián Piñera para elaborar los ajustes legislativos que mereciera el sistema.

Este proyecto de Ley, logra posicionarse en la agenda política del Gobierno de Piñera, siendo el mismo presidente su mayor impulsor, observándose una ventana de oportunidad para su ingreso inmediato a la Cámara de Diputados.

Para lograr el posicionamiento en la agenda y captar la atención de quienes toman las decisiones en el país en ese periodo, los problemas según Kingdon (Cit. en: Ramírez 2007) se sustentan en:

- a) Indicadores
- b) Estudios específicos
- c) Situaciones de crisis
- d) Retroalimentación de las políticas

Atendiendo a lo anterior, en este caso, es posible afirmar que tres de estos elementos posibilitaron la condición de posicionar el problema en la agenda, por cuanto: hubo una situación de crisis, hubo indicadores (costos asociados a las pérdidas por ejemplo, muertes de personas, viviendas destruidas e infraestructura pública, los que fueron siendo estimada dentro de los primeros meses) y hubo estudios específicos, como los resultados de las investigaciones de la Cámara de Diputados, Informe de Contraloría General de la República, Organismos Internacionales y evaluaciones al interior de los mismos organismos del SHOA y ONEMI.

El posicionamiento de la problemática en la agenda institucional, definida por Cobb como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986: 115-116) se manifestó desde el primer día de mandato de Piñera e incluso antes de que éste asumiera. Es así como inmediatamente después del terremoto y antes de que asumiera Piñera se inicia el proceso de las políticas públicas, como sugiere Kingdon: mediante la atención de los actores con poder es que los problemas son susceptibles de ser abordados desde una acción gubernamental. Actores con influencia o próximos al gobierno son los que toman en consideración determinados problemas y propuestas de políticas públicas.

Por otro lado, los problemas que se evidencien como impostergables, al tiempo que sea posible abordarlos con relativo éxito, con los recursos y tecnologías disponibles, son los

que tienen mayores posibilidades de incorporarse a la agenda de los gobiernos (Olavarría, 2007).

En resumen, los problemas detectados en la institucionalidad que debió dar respuesta a la emergencia durante el 27F, fueron considerados y generaron el actuar del presidente, tomando la decisión de crear un proyecto de ley que modificase la ONEMI por una Agencia Nacional de Protección Civil, con mayores responsabilidades y recursos para la acción.

“La magnitud de los desastres siempre pone de manifiesto las debilidades de la institucionalidad general (organización e instrumentos), facilitando los aprendizajes para reformular los instrumentos y formas de gestión del Estado” (Birkland, citado en Brain & Mora, 2012, p. 58).

Como antecedentes del Proyecto se presentaron distintos indicadores y evaluaciones de la tragedia, así como una descripción de los problemas institucionales evidenciados.

De acuerdo a El Mostrador (2011), al enviar al Congreso el Proyecto, el Presidente:

“Justificó la creación de una nueva institucionalidad al recordar que hace un año, tras el terremoto de 8.8 grados Richter y posterior tsunami que causó estragos en la zona centro sur del país, la ONEMI demostró que ‘no estaba preparada, y bastaron unos pocos segundos para que todo nuestro país se diera cuenta del grado de improvisación, de confusión que reinaba’ (El Mostrador, 2011,p.1).

Respecto del contenido del Proyecto de Ley, éste se recoge en el ANEXO 3, no obstante, acá se señalan las principales características, de acuerdo a lo planteado en Libertad y Desarrollo (2015):

- a) Fortalecimiento institucional de la ONEMI, dotándola de personal las 24 horas y fortaleciendo sus capacidades. En línea con ello se consideró esencial fortalecer la Red Sismológica Nacional y la Red nacional de Acelerógrafos. Mejorar la capacidad predictiva de tsunamis revisando los protocolos con el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y estableciendo convenios de apoyo con organismos internacionales, mejorar la coordinación con otros organismos como Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Municipios, Bomberos, Carabineros, etc.
- b) Foco en la prevención e involucramiento a la comunidad en la tarea, tanto en la detección de riesgos como en los planes y lineamientos de mitigación, creando los Comités de Operaciones de Emergencia.
- c) Disponer de una red de telecomunicaciones redundante para las situaciones de emergencia con caída de los servicios públicos.

- d) Disponer de un sistema de alerta temprana.
- e) Creación de Comités de Emergencia, elaboración de protocolos y planes zonales, elaboración de planes de riesgo y sus planes para prevención y acción posterior, etc.” (Libertad y Desarrollo, 2015).

El análisis del Proyecto de Ley (Boletín 7550-06, 2011) permite señalar que los aspectos más relevantes planteados como alternativas de solución se refieren al tránsito que se hace desde un sistema que se focaliza en la respuesta ante la emergencia hacia uno que postula por un esquema preventivo. En este aspecto se destaca la necesidad de propender hacia la mitigación de impactos, para lo que se precisaría de toda la institucionalidad del Estado y de todos los niveles de la sociedad, entendiendo que para instalar una conciencia de riesgos se precisa de todos los actores.

De acuerdo con Kingdon (1995) las alternativas de solución surgen de un proceso de producción de ideas, de las cuales, tal como en un proceso de selección natural, sólo algunas sobreviven y se convierten en soluciones viables. En el caso del Proyecto de Ley de Sebastián Piñera, entendida como la alternativa de solución en una primera ventana de oportunidad, debe comprenderse entonces cómo estas ideas son sometidas al juicio crítico de los legisladores, quienes se consideran también dentro de la red de los principales actores.

#### 6.1.4 LOS ACTORES

El Proyecto inició en 2011 su primer trámite legislativo en el Congreso siendo objeto de debate en la Cámara Baja entre el 2011 y 2013, siendo aprobado por ésta a inicios del 2013 con 103 votos a favor, de manera que el 19 de marzo inició su segundo trámite constitucional para ser aprobado por el Senado.

Las intenciones del ejecutivo - como actor principal, aunque como se verá más adelante no determinante- eran que el Senado aprobara dentro de lo que restaba del año 2013 el proyecto, antes de que el clima político se concentrara en los temas propios del periodo de campaña presidencial. No obstante, el proyecto se encuentra todavía en el Segundo Trámite Constitucional en el Senado y pese a contar con 54 urgencias entre los años 2011 y 2014, al menos en el gobierno del Presidente Piñera no consiguió ser aprobado y convertirse en una nueva Ley de la República.

Entre los representantes en el Senado de la coalición política del gobierno de Sebastián Piñera se dejó ver cierta frustración como consecuencia de no haber aprobado el Proyecto dentro del periodo del Presidente. El Senador Espina señaló al respecto:

“Este proyecto fue ingresado a tramitación hace 3 años en marzo del 2011, solicitándose 33 urgencias en la Cámara de Diputados, y 18 en el Senado,

todas ellas durante el Gobierno del Presidente Piñera, la última en enero del 2014. Un proyecto no se puede demorar en su tramitación más de 3 años” (SENADO, 2014, p.1)

A este mismo respecto, el Diputado Hasbún, ya en el 2014, dejó ver su preocupación por tal hecho, precisando que:

“Es impresentable que este proyecto esté retenido por más un año en el Senado sin ningún tipo de justificación, por lo que me parece gravísimo que no podamos tener una institucionalidad de emergencia, exclusivamente por una falta de voluntad política de los senadores” (Diario Constitucional, 2014, p.1).

Así, uno de los elementos fundamentales para el cierre de la ventana de oportunidad tiene que ver con la larga discusión del proyecto sostenida en el Senado, la que finalmente no logró generar acuerdos para seguir el proceso de aprobación. En este espacio legislativo hubo varias críticas al proyecto de parte de algunos senadores no llegándose a un consenso o acuerdo para su aprobación en el Senado (Ver Anexo 1: Discursos u opiniones sobre el proyecto de Ley).

La relevancia de la dilatación de la discusión y la falta de acuerdo, para el análisis de la ventana de oportunidad dice relación con que éstas “son escasas y no están abiertas por mucho tiempo, por lo tanto, si se pierde una oportunidad, hay que esperar hasta la siguiente” (Ramírez, 2007, p. 252).

Otro elemento que se yuxtapone a la falta de acuerdo y críticas en el Senado se relaciona con el inminente término del mandato presidencial de Sebastián Piñera. Éste es quizás el elemento más relevante para comprender el cierre de la venta de oportunidad, ya que las elecciones y un inminente cambio de gobierno genera naturales cambios en la corriente de política, concentrando a los actores en las temáticas más emergentes y las asociadas a sus propios intereses.

De esta forma, en la corriente de actores se encuentran los elementos más sustantivos para comprender el cierre de la ventana de oportunidad que se tuvo para la modificación legal de la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil, ya que fueron los actores del poder legislativo, quienes no aprobaron el Proyecto de Ley a principios de 2014, coincidiendo en los tiempos cronológicos con un inminente cambio de gobierno.

El mapa de actores resultante se logró en base al nivel de poder identificado para cada actor y su interés en el proyecto de ley, para lo cual se revisaron los discursos de cada uno de éstos, en prensa y la web<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que como se mencionó el análisis corresponde a actores claves identificados durante el proceso de tramitación del proyecto de ley, existiendo otras personas y organismos relacionados, pero que no advierten igual relevancia.



## 6.2 ANALISIS DE UNA SEGUNDA VENTANA DE OPORTUNIDAD

### 6.2.1 INDICACIÓN SUSTITUTIVA EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET

El inicio de un nuevo mandato de la Presidenta Bachelet también estuvo marcado por otros desastres. A menos de un mes de iniciado su nuevo periodo el norte de Chile se ve afectado por un nuevo desastre natural, un terremoto grado 8,2 ocurrido el 1 de abril, capturó la atención pública, posicionando nuevamente la importancia de que el Proyecto de Ley que reemplazaría a la ONEMI fuera aprobado. Más aún, esta preocupación se vio nuevamente potenciada por la emergencia de una nueva catástrofe en la ciudad de Valparaíso, un gran incendio que fue considerado uno de los más grandes que haya sufrido la ciudad.

En diciembre de 2014, la Presidenta Michelle Bachelet firmó la introducción de una Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley para convertir a la ONEMI en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, sustituyendo a la Agencia Nacional de Protección Civil propuesta por Sebastián Piñera, el que se convertirá en el organismo responsable de la planificación, coordinación, asesoría y fiscalización de todas las instituciones en esta materia (ONEMI, 2014b).

La firma de esta iniciativa se considera -de acuerdo al enfoque de análisis de este estudio de caso- como el elemento que permite consagrar la apertura de una segunda ventana de oportunidad dentro del periodo 2010-2016 analizado, en lo que refiere a la modificación de las políticas públicas en torno a la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil.

### 6.2.2 CONTENIDO DE LA INDICACIÓN SUSTITUTIVA

La Indicación Sustitutiva propuesta por el ejecutivo a fines del 2014, entendida como una nueva alternativa de solución, se relaciona directamente con los nuevos desastres ocurridos en abril, los que nuevamente capturaron la atención pública posicionándose en la agenda de gobierno al tiempo que permitió generar mayores aprendizajes a los mismos organismos responsables de la prevención y atención de desastres.

Se comprende que las indicaciones hechas por la Presidenta Bachelet al proyecto apuntaban a modificar algunos aspectos de la institucionalidad que era necesario reformular de acuerdo a los nuevos aprendizajes logrados (nuevos desastres que se enfrentaron en el periodo) y los nuevos enfoques conceptuales que permearon a los organismos encargados de la gestión del riesgo y el control de las emergencias después del 27F.

“Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe (diciembre de 2014) el Subsecretario del Interior, señor Mahmud Aleuy, expresó que el Ejecutivo está abocado a paliar los efectos de las dos emergencias que han ocurrido en el país: el terremoto del Norte Grande y el incendio en

Valparaíso, que han causado severos daños en las personas y bienes públicos y privados. Agregó que estos dos perniciosos eventos han permitido evaluar los sistemas de protección, proceso que aún continúa, y que, por tanto, es necesario un tiempo adicional para que el análisis de estos fenómenos entregue mayor información para enfrentar en mejor forma estas situaciones. En otras palabras, debe haber un espacio para evaluar qué se ha hecho y cómo se ha hecho, para que conjuntamente se estudien normas que recojan estas experiencias, plasmadas en un nuevo proyecto o en una indicación sustitutiva” (Senado, 2015, p.10).

De este modo, la corriente de problemas -tras los eventos de abril de 2014- volvió a tener relevancia capturando la atención pública, de manera que fueron asumidos por la agenda de gobierno, el cual señaló, se tomaría el tiempo necesario para proponer nuevas mejoras al sistema.

Respecto de los problemas analizados en la apertura de una primera ventana de oportunidad, en este segundo momento, no existen diferencias relevantes que puedan ser materia de análisis para este estudio de caso, ya que se guía por el evento del 27F pero es dable reconocer que la evaluación de parte del gobierno de nuevas catástrofes pudieron haber permeado las indicaciones sustitutivas incorporadas por la mandataria, al menos en orden de reafirmar la dirección hacia la cual debían orientarse los cambios institucionales que ya habían sido sugeridos en el Proyecto original de Sebastián Piñera.

La Mandataria destacó dos aspectos relevantes respecto de la Indicación Sustitutiva hecha al proyecto de ley por parte de su gobierno. Lo primero se refiere a que el compromiso frente a los desastres no sólo involucra a las instituciones públicas, sino que a toda la sociedad. Lo segundo que subrayó se relaciona con el carácter preventivo que debiese primar en la política, ya que la atención de la emergencia es sólo un primer elemento, debiendo considerarse también tareas de prevención de los desastres y la preparación de la institucionalidad para saber cómo proceder ante una determinada catástrofe:

“No podemos concebir el manejo de riesgos y desastres como algo que se activa únicamente cuando ocurre una catástrofe, porque entonces ya estamos llegando muy tarde” (Presidenta Michelle Bachelet, en: ONEMI, 2014, p.1)

Las indicaciones introducidas por Michelle Bachelet no constituyen cambios significativos al proyecto original de Piñera, más bien refieren a la “nomenclatura” de los componentes organizacionales en la nueva estructura institucional propuesta, es así como por ejemplo se sustituye el nombre de la Agencia de Protección Civil por el de Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia.

La tabla siguiente sintetiza las diferencias que existen entre el Proyecto de Ley enviado por Sebastián Piñera en 2011 y lo que contemplan las indicaciones de Michelle Bachelet.

**Tabla 3:** Diferencias entre proyecto de ley de Sebastián Piñera e Indicación Sustitutiva de Michelle Bachelet

<b>Proyecto de ley de Sebastián Piñera</b>	<b>Indicaciones de Michelle Bachelet</b>
Crea la <b>Agencia de Protección Civil</b> que adquiere funciones y competencias sobre prevención y reducción de riesgos.	Crea un nuevo <b>Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia</b> , que amplía la planta de profesionales en más de 120 personas.
Crea el <b>Consejo Nacional de Protección Civil</b> para asesorar en la elaboración de una estrategia para reducir riesgos y vulnerabilidades.	Crea una <b>Comisión Consultiva de Gestión de Riesgo y Emergencia</b> , instancia asesora e integrada por científicos e instituciones.
Incluye <b>Comités de Protección Civil</b> que serán los órganos consultivos permanentes del Intendente y otras autoridades del gobierno.	Crea un <b>Comité de Ministros para la Gestión de Riesgos y Emergencias</b> que será encargado de la planificación y normativa del sistema.
Crea <b>Comités de Operaciones</b> de Emergencia (COE), órganos no permanentes para la coordinación de las acciones ante una emergencia.	<b>Establece una nueva configuración del COE</b> , el que se constituirá en distintos niveles según las características de la emergencia.
Crea una red de monitoreo sísmico nacional, una fuente de información sismológica de libre acceso para los distintos órganos públicos.	<b>Creación de cargo Jefe de Emergencia</b> , responsable técnico. Estará a cargo de poner en práctica la respuesta ante una emergencia.

Fuente: Centro de Estudios Constitucionales de Chile , 2015

En consecuencia, uno de los aspectos más destacable de las indicaciones sustitutivas es que se elimina el concepto de de “Protección Civil” reemplazándose por el de Gestión de Riegos. En todo caso, este cambio respondería no sólo a un aspecto “nominal”, sino que responde a una concepción más comprehensiva de los desastres naturales, el sentido de que la gestión de riesgos involucra la capacidad de generar medidas preventivas y de mitigación de daños y vulnerabilidades de la población frente a los eventos críticos.

Por otro lado, también debe reconocerse la incorporación de científicos en un Comité Consultivo, así como la instauración de un Comité de Ministros, quizá en orden de dar una señal de complementariedad y responsabilidad política a las decisiones eminentemente técnicas asociadas al control y respuesta ante las emergencias.

Se puede aventurar finalmente que al establecer una nueva configuración del Comité Operativo de Emergencias se está respondiendo a la necesidad de situar localmente los daños de un desastre o bien atender a la particularidad de las distintas zonas, reconociendo el conocimiento y responsabilidad existentes en el nivel regional y local de gobierno. Finalmente, la creación del cargo de Jefe de Emergencia puede

interpretarse como el rol de una figura superior y responsable de todas las diferentes coordinaciones necesarias a la hora de responder ante una emergencia.

### 6.2.3 LOS ACTORES EN NUEVA VENTANA DE OPORTUNIDAD

Ahondado el análisis en las razones que han tenido algunos legisladores para no aprobar el proyecto de Ley tras las indicaciones sustitutivas, se puede señalar que fundamentalmente éstas planteaban que el rol de las Fuerzas Armadas en el nuevo esquema institucional propuesto no quedaba del todo claro, de manera que hay que destacar que el rol de las FF.AA fue uno de los aspectos que más presentó análisis críticos por parte de los legisladores.

El Senador Pérez Varela reparó por ejemplo en que:

“La figura del Jefe de la Emergencia que crea el proyecto, y solicitó aclarar su función cuando se aplique la ley sobre estados de excepción constitucional, particularmente respecto al Jefe de la Defensa Nacional en estado de catástrofe. Por otro lado, señaló que estas disposiciones colisionarían con la ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes” (Informe Comisión de Defensa, 2015, p.36).

El Senador Guillier por su parte, argumentó igualmente inmadurez en el Proyecto, en tanto dejaba espacios no resueltos respecto del rol de las FF.AA:

“El proyecto de ley todavía está inmaduro. En el caso que nos interesa como Comisión de Defensa, que es el rol de las Fuerzas Armadas, no queda bien resuelto el tema de los mandos en esas circunstancias en que tienen que operar Con este proyecto las FF.AA. participan en el proceso preparatorio para enfrentar contingencias, por lo tanto, es un rol permanente, no solo de momentos críticos y no queda bien claro cuáles serían las jerarquías de mando y los recursos que eso supone” (Alejandro Guillier, en: SENADO, 2015, p.1)

Uno de los principales argumentos a favor es la necesidad de contar a la brevedad con un sistema integral para la prevención y la respuesta ante desastres y emergencias

“Al momento de aprobar en general el proyecto en la Sala del Senado se encuentra la importancia de disponer de un régimen integrado para la prevención y la respuesta, la incorporación de la organización civil, una perspectiva sistémica con estructuras e instrumentos de gestión, la generación de una institucionalidad más moderna y eficiente ante

desastres y emergencias, el avanzar en descentralizar el sistema propendiendo a conocer la realidad local, la importancia en la diferenciación entre la reacción ante una emergencia, y la producción de conocimiento para la emergencia, entre otros” (Centro Democracia y Comunidad, 2016, p. 3).

Por otro lado, las críticas a este proyecto de Ley, están orientadas a la falta de recursos monetarios o financiamiento con el cual contaría la institucionalidad propuesta, la participación de las FF.AA y la falta de claridad en cuanto a su rol, como también mejorar las comunicaciones durante una catástrofe.

“Percepción de que existe una falta importante de apoyo en financiamiento al proyecto, tema que ha sido abordado desde diferentes aristas. Por una parte, se apela a que no existiría suficiente financiamiento para la nueva institucionalidad que se está planteando crear (...) En general se percibe que existiría una importante debilidad presupuestaria que sustente el proyecto. El segundo tema que ha sido objeto de críticas tiene que ver con la regulación y participación de las Fuerzas Armadas, tanto en su relación con la nueva institucionalidad que se pretende crear como también en el trabajo en terreno que se desarrollará en un posible estado de catástrofe (...) Por su parte, también se ha hecho hincapié en la necesidad de trabajar más profundamente en los sistemas de comunicación durante la catástrofe (Centro Democracia y Comunidad, 2016, p. 3).

Estos testimonios se hacen patentes mayormente durante la discusión legislativa del proyecto de Ley en los informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y la de Defensa Nacional.

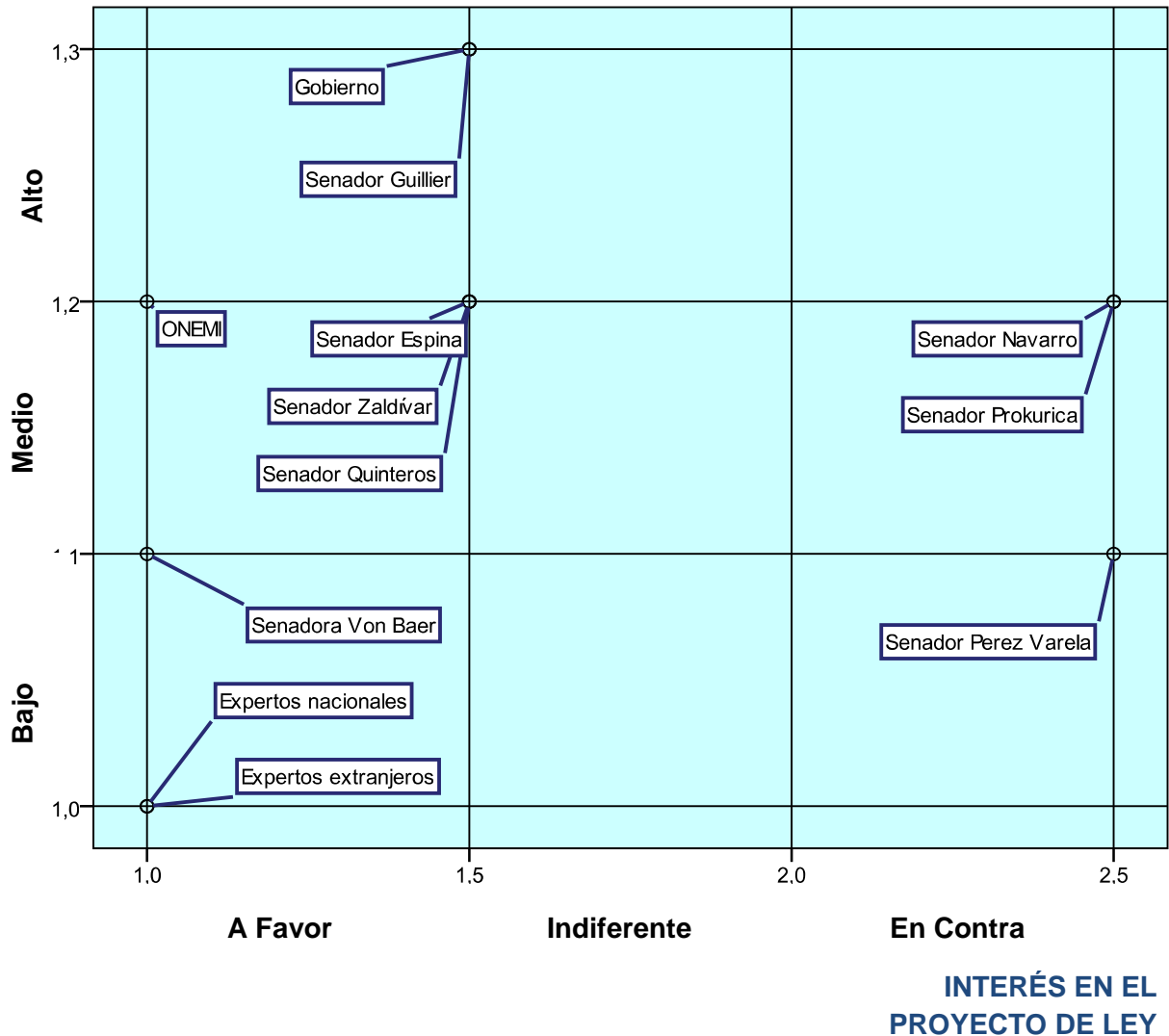
La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, votó a favor de esta iniciativa, mientras que la de Defensa Nacional, votó en contra, principalmente por la falta de claridad en el rol que tendrían las Fuerzas Armadas con la nueva institucionalidad.

Si no todos, la mayoría de los actores encuentran valorable la iniciativa, sin embargo las razones de quienes se han manifestado contrarios a aprobar la iniciativa, arguyen de no es prudente aprobar un proyecto que refleja inmadurez o vacíos, por ejemplo, como lo han manifestado los Senadores Prokurica, Navarro, Guillier y Pérez Varela (Ver Anexo 1: Discursos de los Actores Relevantes).

Finalmente, después del análisis se dispuso la posición de los actores en el siguiente Mapa: Niveles de Poder versus Interés en el Proyecto de Ley.

**Figura 4: Mapa de Actores Clave (MAC)**

**NIVELES DE PODER**



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria (2017).

En este nuevo mandato presidencial, abierta una nueva ventana de oportunidad para la modificación legal a la institucionalidad de la ONEMI, los actores del poder legislativo aún no se han manifestado sancionatoriamente. Es decir, en la actualidad aún está en discusión legislativa, encontrándose en el Segundo Trámite Constitucional en el Senado. Tras ser revisado en 2015 por las comisiones de Gobierno y Defensa, ahora pasará a la comisión de Hacienda del Senado, a la espera que entre en tabla en marzo de 2017.

La figura siguiente muestra los principales hitos en la tramitación del Proyecto:

**Figura 5: Hitos de la tramitación del proyecto de ley**

22-03-2011: Ingreso del Proyecto a la Cámara de Diputados (Primer trámite constitucional)

13-03-2013: Cámara de Diputados aprueba el Proyecto de Ley (103 votos a favor)

19-03-2013: Proyecto de Ley comienza su discusión en el Senado (Segundo Trámite Constitucional)

16-12-2014: Presidenta Michelle Bachelet envía al Congreso indicación sustitutiva al Proyecto de Ley

21-08-2015: Primer informe de Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización

17-11-2015: Primer informe de Comisión de Defensa

11-05-2016: Se aprueba proyecto en discusión general en el Senado

La discusión e el Senado sobre este Proyecto de Ley, se retomará a inicios del año 2017

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria (2017).

A lo largo de este proceso se han abierto y cerrado ventanas de oportunidad, pero cuál es la razón de aquello:

“Básicamente, una ventana se abre debido a cambios en la corriente política o porque un nuevo problema capta la atención de los funcionarios gubernamentales y su entorno. Un cambio de administración es probablemente la ventana de oportunidad más evidente en el sistema político. Una vez que se abre la ventana, como ha quedado señalado no lo hace durante mucho tiempo, las razones que lo explican pueden sintetizarse en: i) los participantes sienten que ya se ha abordado el problema de manera suficiente a través de una decisión o de un acto; ii) los participantes no han logrado conseguir que la acción se lleve a cabo; iii) se han producido cambios en las circunstancias que motivaron que la ventana de oportunidad se abriese; y iv) si un cambio en el personal abrió una ventana de oportunidad, otro nuevo cambio en el personal puede afectar nuevamente a la ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995, pág. 166).

Los actores claves y sus discursos, señalados anteriormente, entregan testimonios a favor y en contra del proyecto de Ley. Algunas explicaciones de lo ocurrido entre esos años se señalan a continuación:

El senador Carlos Bianchi, recalcó que:

“El ex Ministro Larroulet priorizó las elecciones de los Cores, las primarias, los gobiernos regionales, temas de probidad, la ley del lobby, proyectos de transparencia. La pregunta es por qué no le dio la urgencia, que debió haberle dado, tal como lo hizo con estos proyectos [...] En este país desgraciadamente, el Ejecutivo es el que legisla y coloca las urgencias; por lo tanto, hoy el señor Larroulet no puede evadir su responsabilidad; él tramitaba, nos llenaba de proyectos, colocaba urgencias donde él quería” (Senado, 2014, p.1)

Al mismo respecto, la senadora Jacqueline Van Rysselberghe señaló que:

“En un país donde las emergencias son un evento frecuente, resulta francamente incomprensibles que no se apure la legislación que regula una emergencia (...) Es cierto que hoy día estamos viviendo una emergencia, pero también es cierto que resulta razonable que enfrentando una emergencia esta también sea una oportunidad para avanzar en todo el aparataje legislativo que sustente eventuales emergencias futuras” (Van Rysselberghe, en UDI, 2014)

Por su parte, la senadora Ena Von Baer añadió que si bien el proyecto es un proyecto cuya tramitación se ha demorado desde el Gobierno anterior:

“No por eso podemos decir que es un proyecto menos importante, al contrario, es un proyecto extremadamente relevante, más cuando en este país las emergencias, que están a la orden del día, nosotros tengamos realmente una institucionalidad que nos permita responder en forma eficiente y con las autoridades coordinadas a las emergencias [...] Nosotros realmente creemos que frente a las emergencias que se están produciendo en todo el país nosotros necesitamos una nueva institucionalidad que ponga claridad respecto de qué es lo que tiene que hacer cada autoridad frente a las emergencias y que de verdad nos permita tener un sistema coordinado para poder reaccionar a la emergencia que se produzca, así como también a la gestión para después de ocurrida la catástrofe” (Von Baer, en UDI, 2014, p.1)

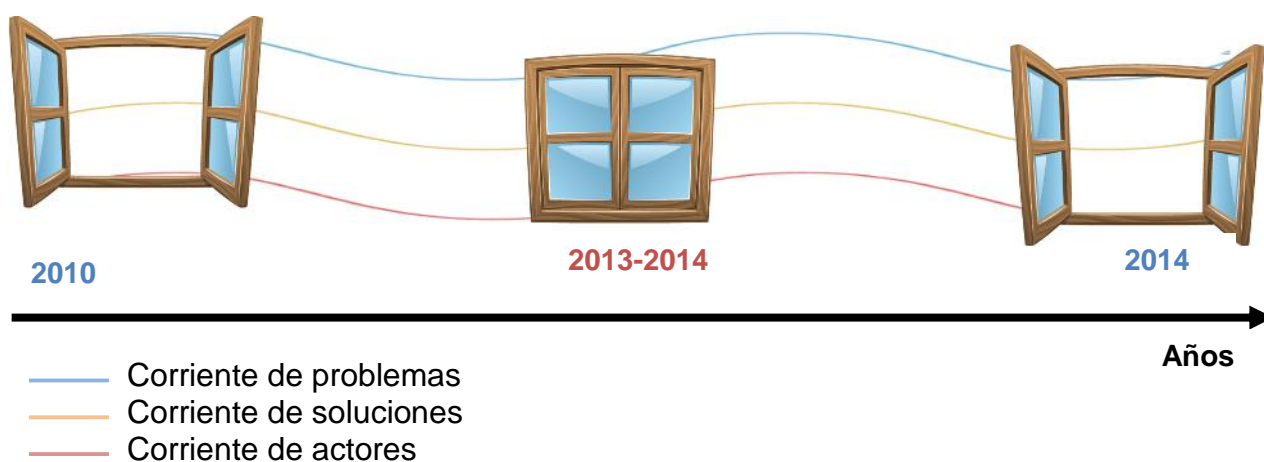
Este proyecto de Ley seguirá discutiéndose el próximo año en el Senado y adecuándose según las indicaciones que han ido surgiendo y aquellas que pudieran surgir a futuro, con la finalidad de mejorar su resultado. “En este sentido, creemos que



se puede progresar en especificar temas como la comunicación en situación de emergencia, y dar así un sustento viable a la institucionalidad que se propone crear” (Centro Democracia y Comunidad, 2016, p. 3).

En la figura siguiente se grafica simbólicamente las ventanas de oportunidad que ha tenido el Proyecto de Ley a lo largo de su tramitación en el Congreso, identificándose claramente los dos momentos: el 2010, bajo el gobierno de Sebastián Piñera y el 2014 cuando la Presidenta Michelle Bachelet introduce una Indicación Sustitutiva al mismo Proyecto de Ley.

**Figura 6:** Ventanas de Oportunidad del Proyecto de Ley según años



En medio de esos años, entre 2013 (luego de su aprobación por parte de la Cámara Revisora) y el 2014, cuando se agiliza su discusión en el Senado y antes del cambio de un nuevo gobierno, esta iniciativa se estancó en el Congreso, configurándose lo que se denomina cierre de la ventana de oportunidad.

Hoy en día, se puede señalar, de acuerdo a Bertin & Lingua (2016) que:

“Mientras el nuevo marco legal, administrativo y de financiamiento para la ONEMI sigue sin sistematizarse en una ley, el país ha registrado varios terremotos, uno de ellos con tsunami en Coquimbo, aluviones en Atacama, erupciones volcánicas en el sur, e incendios forestales masivos durante el verano pasado. La última vez fue revisada en el Congreso, el 6 de enero reciente, quedó con urgencia simple en su segundo trámite constitucional, a la espera del reinicio del año legislativo” (Bertin & Lingua, 2016, p.1).

No obstante, aún encontrarse la Ley en tramitación, debe reconocerse que si bien no han existido un cambio legal producto de la discusión legislativa sí han existido avances en las políticas públicas en materia de desastres producto de que algunos aspectos que se han ido modernizando en la ONEMI, en sus orientaciones y planes.

En la actualidad existe una Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres que fue propuesta en 2014 y aprobada en 2016. Constituye el principal instrumento orientador del quehacer institucional de un ya renovado organismo sólo en cuanto a aspectos organizacionales y de gestión, ya que no han existido modificaciones producto del envío del Proyecto de Ley al Congreso. Esta propuesta de política se entregó en la misma ocasión en que se firmó la indicación sustitutiva al Proyecto de Ley a finales del 2014 (ONEMI, 2014).

A través de esta política se establece un marco guía para reducir los efectos adversos que causan los desastres en el país. Se trata de un instrumento que entrega las orientaciones para desarrollar un proceso sostenido de reducción del riesgo de desastres y responder adecuadamente a situaciones de emergencia (ONEMI, 2014).

El objetivo de esta política persigue una actuación más integral de parte del Estado ante los desastres, evolucionando hacia una acción preventiva, e intersectorial, tal como han sido las recomendaciones de los organismos internacionales que actúan y asesoran a los Estados en materia de desastres:

“Otorgar al Estado de Chile un instrumento o marco guía que permita desarrollar una gestión integral del riesgo de desastres donde se articulen la política general con las políticas transversales y las políticas sectoriales, y en donde se lleven a cabo las acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres, dentro del marco del desarrollo sustentable” (ONEMI, 2014, p. 33).

Sus ejes estratégicos apuntan al fortalecimiento institucional y de los sistemas de Monitoreo y Alerta Temprana, fomento de la cultura de la prevención y el auto-aseguramiento, reducción de los factores subyacentes del riesgo, fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz (ONEMI, 2014).

El trabajo realizado por la ONEMI en el contexto de los últimos años, tras el terremoto, es entendido como un proceso de modernización, que fue motivado principalmente por el evento del 27, siendo reconocido por sus autoridades:

“Un proceso sostenido de trabajo que cobra un impulso decisivo una vez ocurrido el terremoto y posterior tsunami del 27 de febrero de 2010, el Estado de Chile responde a la necesidad de contar con una actualización relevante en lo que respecta a la visión e institucionalidad asociada a la GRD en el país. A partir de un conjunto de recomendaciones internacionales, acogidas también durante el 2010, se impone la necesidad de avanzar significativamente en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) suscrito por Chile en el año 2005” (Ricardo Toro, Director ONEMI, en: ONEMI, 2016, p.11)”

## CONCLUSIONES

Contar con una adecuada institucionalidad pública que sea eficaz en cuanto a la aplicación de estrategias preventivas frente a los desastres naturales, y no sólo la atención de la emergencia, es hoy en día un imperativo para los Estados, dada su responsabilidad constitucional en la preservación de la vida de las personas y la propiedad de bienes públicos y privados.

De acuerdo al objetivo de este estudio de caso: “Analizar los elementos que han contribuido a la apertura de ventanas de oportunidad para la modificación de la política pública entorno al Sistema Nacional de Protección Civil post terremoto y tsunami del 27F”, se puede concluir primeramente que han existido dos claros momentos -entre el 2010 y 2016- en que se ha producido la apertura de ventanas de oportunidad. El primero corresponde a la crisis provocada tras el terremoto del 27F y el inminente cambio de gobierno, y el segundo, también debido a un nuevo cambio de gobierno, correspondiente a la segunda administración de la Presidenta Bachelet.

En el caso de la apertura de una primera ventana de oportunidad, ésta se relaciona directamente con la ocurrencia del terremoto y el tsunami del 27 de febrero de 2010. La magnitud del evento sumado a la grave falla en los protocolos y el hecho de que no se declarara la alerta de tsunami, además de la situación propia de desastres tras el evento, generaron una situación de crisis que marcó un clima político de cuestionamiento institucional a los organismos responsables en materia de emergencias, principalmente la ONEMI y el SHOA, estableciéndose posteriormente la falla en los protocolos y una grave dependencia de los sistemas de comunicación generales a toda la población.

Es así como el caso evidencia, tal como señalara Kingdon, que “una crisis de orden político institucional generaría una ventana de oportunidad para el surgimiento de nuevas políticas públicas o modificaciones sobre las mismas” (Olavarría, Figueroa, & Navarrete , 2011, p.134).

Un segundo elemento que marca la apertura de la ventana de oportunidad tras el terremoto fue sin duda el inminente cambio de gobierno en marzo de 2010, entre la saliente Presidenta Michelle Bachelet y Sebastián Piñera como Presidente electo. Tan sólo 12 días separaron la ocurrencia del terremoto con el inicio de un nuevo mandato presidencial.

Siguiendo el modelo de corrientes múltiples utilizado, se puede concluir que el escenario de crisis generado por el terremoto y tsunami del 27F y el cambio de gobierno son los dos elementos que más fuertemente afectaron la corriente de política o actores, así como la de problemas, generándose la confluencia de las mismas, de tal modo que se definieron nuevas soluciones, las que se materializaron en el ingreso al Congreso en el año 2011 de un Proyecto de Ley, por parte del Presidente Piñera, que en lo sustancial convertiría a la ONEMI en la Agencia Nacional de Protección Civil.

Para una primera ventana de oportunidad, se concluye que son parte de los actores legislativos quienes presentan mayores resistencias a la aceptación de las nuevas iniciativas y soluciones propuestas por el ejecutivo. Sus argumentaciones en torno a la oposición al Proyecto de Ley insisten en la existencia de ambigüedades específicamente en rol de la FF.AA. y sus aspectos presupuestarios, de manera que la discusión parlamentaria se tornó compleja, no existieron acuerdos y la dilación del proceso, así como, el natural olvido frente a la catástrofe, terminó por cerrar la primera ventana de oportunidad generada tras el terremoto.

Los elementos más sustantivos para comprender el cierre de esta primera ventana de oportunidad para la modificación legal de la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil se encuentran en la corriente de actores, específicamente en los actores del Senado, quienes no aprueban el Proyecto de Ley a principios de 2014, cuestión que además coincidió con un inminente nuevo cambio de gobierno.

El segundo momento para la apertura de una nueva ventana de oportunidad se relaciona con un nuevo cambio de gobierno, correspondiente a la segunda administración de la Presidenta Bachelet, iniciada en marzo de 2014, a partir de la cual se genera una indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que ya había sido analizado y discutido en el poder legislativo.

El inicio de un nuevo mandato presidencial también estuvo marcado por otros desastres: el terremoto 8.8 de Iquique y el gran incendio de Valparaíso, ambos desastres ocurrieron en abril de 2014, marcando nuevamente la agenda del gobierno en torno a contar con una ONEMI con mayores capacidades institucionales.

La Indicación Sustitutiva propuesta en 2014 apuntaba a modificar algunos aspectos de la institucionalidad que era necesario reformular de acuerdo a los nuevos aprendizajes logrados (nuevos desastres que se enfrentaron en el periodo) y los nuevos enfoques conceptuales que permearon a los organismos encargados de la gestión del riesgo y el control de las emergencias.

En la segunda ventana de oportunidad, abierta por la Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley por parte de Bachelet, si bien no se materializa aún en la promulgación de una nueva Ley que reemplace la ONEMI, se debe reconocer las múltiples acciones de mejoramiento del sistema en razón de las problemáticas identificadas. En esta línea, cabe destacar la promulgación en octubre de 2016 del Decreto N° 1512 del Ministerio del Interior a partir del cual se aprueba la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la que entraría en vigencia en febrero de 2017. Dada esta reciente promulgación, se concluye que hasta que no finalice el mandato de la Presidenta Bachelet puede aún considerarse que la ventana de oportunidad permanece abierta en espera de que se apruebe legislativamente las indicaciones sustitutivas que terminarían por convertir a la ONEMI en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

Cabe destacar finalmente, respecto del objetivo general del estudio, que lo señalado por Birkland (2007) en torno a que los desastres de magnitud siempre ponen de manifiesto las debilidades de las instituciones, con lo cual se facilitan los aprendizajes para la reformulación de los instrumentos y los mecanismos de gestión del Estado, es

consistente a lo observado en las dos ventanas de oportunidad señaladas en este estudio de caso. A esto habría que agregar los planteamientos de Kingdon, en torno a que eventos inesperados, tales como desastres naturales, junto con los cambios de administración de gobiernos, son unos de los elementos centrales para comprender la apertura de las ventanas de oportunidad asociados al proceso de formulación de nuevas políticas públicas.

Respecto de los objetivos específicos, los cuales se refieren a las tres corrientes de Kingdon, se puede concluir que, tras el 27F, la institucionalidad de la ONEMI enfrentó una importante crisis y pérdida de credibilidad como consecuencia de su errática actuación en el manejo de la emergencia. Se iniciaron en consecuencia una serie de investigaciones, diagnósticos y asesorías que fueron poniendo en evidencia los problemas al mismo tiempo que se fueron modelando las alternativas de solución.

Los principales problemas identificados en torno a la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil tras el 27F se relacionaban con tres aspectos de la política pública y su institucionalidad de gestión:

- a) Problemas tecnológicos en SHOA y ONEMI: como debilidad en los sistemas e instrumentos de medición sísmica y de maremotos, así como falta de especialistas.
- b) Problemas culturales: como la escasa conciencia y educación sísmica en la sociedad en general y todos los niveles de la administración del Estado
- c) Problemas organizacionales de la ONEMI: sistemas de comunicación débiles y no autónomos respecto de los sistemas generales de comunicación de la población, baja dotación de personal y concentración de capacidades en la Región Metropolitana.

Lo anterior es consistente a lo planteado por Kingdon en el sentido de que los problemas que se evidencien como impostergables, al tiempo que sea posible abordarlos con relativo éxito, con los recursos y tecnologías disponibles, son los que tienen mayores posibilidades de incorporarse a la agenda de los gobiernos.

En relación a la corriente de alternativas de solución, se concluye que el ingreso al Congreso por parte de Piñera de un Proyecto de Ley que reemplazaría la institucionalidad de la ONEMI por la nueva Agencia Nacional de Protección Civil es la propuesta más significativa en esta materia, Proyecto que finalmente no fue aprobado en el periodo de su mandato presidencial.

En el actual mandato de la Presidenta Bachelet sólo se puede reconocer el envío de indicaciones sustitutivas al proyecto de ley original, el cual sigue en trámites legislativos en el Congreso en espera de ser aprobados, de tal modo que si bien ha existido un proceso importante de modificación en la gestión institucional de la ONEMI y recientemente se ha promulgado un nuevo y relevante instrumento de política, la ONEMI como tal no ha sido aún modificada como consecuencia de las iniciativas propuestas al poder legislativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aliaga, J., & Ramírez, P. (18 de Febrero de 2012). Tsunami paso a paso: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI. Recuperado el 6 de Abril de 2017, de (Fuente: <http://ciperchile.cl/2012/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-escandalosos-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/>)
- Aguilar, L. (1993). Problemas Públicos y agenda de Gobierno. Miguel Angel Porrúa Grupo editorial: Ciudad de Mexico D.F.
- Alonso, S., & Salas, G. (16 de Julio de 2010). International center for trade and sustainable development. Recuperado el 2016 de Octubre de 2016, de Efectos económicos de los desastres naturales: una revisión desde América Latina: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/efectos-econ%C3%B3micos-de-los-desastres-naturales-una-revisi%C3%B3n-desde-am%C3%A9rica>
- Ámbito Sur. (22 de Diciembre de 2016). Quinteros impulsa sistema nacional de emergencias con potestades regionales. Obtenido de <http://ambitosur.com/quinteros-impulsa-sistema-nacional-de-emergencias-con-potestades-regionales/>
- Aquevedo, E. (31 de Octubre de 2016). Terremoto de 1960 Chile el más fuerte grado 9,5 registrado en la historia. Obtenido de CIENCIAS SOCIALES HOY: <https://aquevedo.wordpress.com/2010/03/26//>
- Bertin, X., & Lingua, A. (22 de Febrero de 2016). La nueva Onemi: promesa incumplida del 27/F. Recuperado el 24 de Diciembre de 2016, de <http://www.latercera.com/noticia/la-nueva-onemi-promesa-incumplida-del-27f/>
- Bitar, S. (2010). Doce lecciones del terremoto chileno. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Brain, I., & Mora, P. (2012). Emergencia y reconstrucción: EL ANTES Y DESPUÉS DEL TERREMOTO Y TSUNAMI DEL 27F EN CHILE. Aprendizajes en materia habitacional, urbana y de seguros. Santiago de Chile: FUNDACIÓN MAPFRE; Centro de Políticas Públicas UC.
- Cámara de diputados. (22 de Marzo de 2011). Proyectos de Ley. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de Establecer el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Boletín 7550-06: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx?prmBUSCAR=7550-06](https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBUSCAR=7550-06)
- Cámara de Diputados de Chile. (8 de Enero de 2013). Cámara de Diputados de Chile. Recuperado el 19 de Diciembre de 2016, de APROBADO EN GENERAL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS: [https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=63146](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=63146)
- Casar, A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de tomas de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. México D.F.: CIDE.

- Centro de Estudios Constitucionales de Chile. (2015). Situación DESC en Chile. Santiago de Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile.
- Centro Democracia y Comunidad. (2016). Informe Legislativo. 10 de Junio del 2016. Santiago de Chile: Centro Democracia y Comunidad.
- CEPAL (2010). Terremoto en Chile. Una primera mirada al 10 de marzo de 2010. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016). América Latina y el Caribe deben optimizar respuesta en emergencias desde la perspectiva social. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de <http://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-debe-optimizar-respuesta-emergencias-la-perspectiva-social>
- Contraloría General de la República. (2010). Informe oficial nacional de emergencia. Santiago de Chile: División Auditoría Administrativa.
- Cortez, E., & Ruiz, N. (26 de Enero de 2017). <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/01/26/por-que-no-hablamos-de-reducir-el-riesgo-de-desastres/>. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de ¿Por qué no hablamos de reducir el riesgo de desastres?: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/01/26/por-que-no-hablamos-de-reducir-el-riesgo-de-desastres/>
- Diario Constitucional. (7 de Abril de 2014). Critican estancamiento de proyecto que regula Agencia de Protección Civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2014/04/07/critican-estancamiento-de-proyecto-que-regula-agencia-de-proteccion-civil>
- El Dinamo. (2012). Los 12 impactantes errores que cometió la ONEMI y el SHOA a minutos del terremoto. Obtenido de <http://www.eldinamo.cl/pais/2012/01/19/los-12-impactantes-errores-que-cometio-la-onemi-y-el-shoa-a-minutos-del-terremoto/>
- El líder. (22 de Febrero de 2011). Contraloría detectó que la Onemi tenía 14 teléfonos satelitales guardados el 27-F. Recuperado el 12 de Octubre de 2016, de [http://www.lidersanantonio.cl/prontus4\\_nots/site/artic/20110222/pags/20110222103331.html](http://www.lidersanantonio.cl/prontus4_nots/site/artic/20110222/pags/20110222103331.html).
- El mostrador. (22 de Febrero de 2011). Piñera firma proyecto que crea la nueva Agencia Nacional de Protección Civil. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de [http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/02/22/pinera-firma-proyecto-que-crea-la-nueva-agencia-nacional-de-proteccion-civil/?php%20bloginfo\(%27url%27\);%20?%3E/cultura](http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/02/22/pinera-firma-proyecto-que-crea-la-nueva-agencia-nacional-de-proteccion-civil/?php%20bloginfo(%27url%27);%20?%3E/cultura)
- EMOL. (30 de Septiembre de 2010). BID: Terremotos y otros desastres causaron pérdidas por US\$34 mil millones en A. Latina. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de <http://www.emol.com/noticias/economia/2010/09/30/438822/bid-terremotos-y-otros-desastres-causaron-perdidas-por-us34-mil-millones-en--a-latina.html>

- EMOL. (7 de Febrero de 2013). 27-F: Onemi recibió más de 18 alertas sobre la ocurrencia de tsunami. Recuperado el 12 de Octubre de 2016, de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/02/07/582990/27f-onemi-recibio-mas-de-18-alertas-sobre-la-ocurrencia-de-tsunami.html>
- Fariña, L. M., Opasso, C., & Vera, P. (2012). Las falencias de la Onemi. En L. M. Fariña, C. Opasso, & P. Vera, Impactos Ambientales del Terremoto y Tsunami en Chile. LAS RÉPLICAS OCULTAS DEL 27F. (pág. 132). Santiago de Chile: Fundación Terram.
- Fernández, M. (31 de Marzo de 2015). Así es el sistema de emergencias que reemplazaría a la ONEMI (y aún duerme en el Congreso). Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de El definido: [www.cl/actualidad/pais/4939/El-Sistema-de-Emergencias-que-reemplazaria-a-la-ONEMI-que-aun-duerme-en-el-Senado](http://www.cl/actualidad/pais/4939/El-Sistema-de-Emergencias-que-reemplazaria-a-la-ONEMI-que-aun-duerme-en-el-Senado)
- Fundación Jaime Guzmán. (2015). La institucionalidad chilena ante las catástrofes naturales: una deuda pendiente. Santiago de Chile: Ideas&propuestas.
- Fundación Imagen de Chile. (2015). Expertos chilenos en el extranjero y en el país debaten sobre el proyecto de ley que creara la agencia nacional de protección civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://www.chileglobal.net/expertos-chilenos-en-el-extranjero-y-en-el-pais-debaten-sobre-el-proyecto-de-ley-que-creara-la-agencia-nacional-de-proteccion-civil>
- Fundación Terram. (12 de Noviembre de 2015). Comisión de Defensa rechaza idea de legislar sobre proyecto que crea sistema nacional de emergencia. Obtenido de <http://www.terram.cl/2015/11/12/comision-de-defensa-rechaza-idea-de-legislar-sobre-proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia/>
- Gobierno de Chile. (2010). Plan de reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010, Resumen ejecutivo. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación, Ministerio del Interior, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Hacienda & Ministerio Secretario General de la Presidencia.
- Gobierno de Chile. (2014). Diagnóstico estado de la Reconstrucción. Terremoto y tsunami. 27 de febrero de 2010. Santiago de Chile: Ministerio de interior y seguridad pública.
- Infobae. (1 de Noviembre de 2013). América Latina: 42.000 personas murieron por desastres naturales. Recuperado el 5 de Abril de 2017, de <http://www.infobae.com/2013/11/01/1520553-america-latina-42000-personas-murieron-desastres-naturales/>
- Kingdon, J. (1995). Agendas, alternatives and public policies. New York: Harper Collins.
- Libertad y Desarrollo. (2015). UN SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS PARA CHILE. Santiago de Chile: LYD. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/04/TP-1201-INSTITUCIONALIDAD-EMERGENCIA.pdf>



- López, J. (2016) La Ventana de Oportunidad del Gobierno Abierto en España: Un análisis desde el ámbito local. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Meli, R., Bitrán, D., & Santa Cruz, S. (2005). El impacto de los desastres naturales en el desarrollo: Documento metodológico básico para estudios nacionales de caso. CEPAL, México D.F.
- Ministerio de Defensa Nacional. (11 de Agosto de 2015). El proyecto en su globalidad cumple un objetivo muy importante, que exista una institucionalidad que pueda enfrentar las emergencias. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://defensa.gov.cl/noticias/ministro-de-defensa-en-el-senado-por-proyecto-que-reformula-onemi/>
- Ministerio del Interior (2002) Plan Nacional de Protección Civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016 de [http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan\\_nacional\\_0\\_0.pdf](http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan_nacional_0_0.pdf)
- Ministerio del Interior (2016) D.S n° 1512, 2016. Aprueba Política para la Gestión del Riesgo de Desastres. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de: <http://www.leychile.cl/N?i=1100397&f=2017-02-18&p=>
- NESst (2014). Aprendizajes de una experiencia de reconstrucción luego del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 en Chile. Grupo para la Sustentabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado el 10 de mayo de 2010 de: <http://www.nesst.org/wp-content/uploads/2014/08/Memoria-Levantando-Chile.pdf>
- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: INAP.
- Olavarría, M. (2013). De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública. Gestión y política pública. Vol. 22.
- Olavarría, M., Figueroa, V., & Navarrete, B. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. Santiago de Chile: Gestión y política pública. Vol. 18.
- ONEMI. (2012). Plan nacional de protección civil. Santiago de Chile: ONEMI.
- ONEMI. (2014a). El Accionar del Sistema Nacional de Protección Civil. Santiago de Chile: Ministerio del interior y seguridad pública.
- ONEMI. (2014b). Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Santiago de Chile: Comunicaciones ONEMI.
- ONEMI. (2016). ONEMI Noticias: Presidenta de la República firma indicaciones a proyecto de ley y presenta Política Nacional para la GRD Recuperado el 22 de Diciembre de 2016 de <http://www.onemi.cl/noticia/presidenta-de-la-republica-promulga-politica-nacional-para-la-rrd-y-firma-indicaciones-proyecto-de-ley/>

- ONEMI. (2016) Plan Estratégico Nacional Para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2018. Recuperado el 10 de Mayo de 2017, de [http://siac.onemi.gob.cl/documentos/PLAN ESTRATEGICO\\_BAJA.pdf](http://siac.onemi.gob.cl/documentos/PLAN ESTRATEGICO_BAJA.pdf)
- Ortíz, P. (2012). El sistema interagencial de Chile y Estados Unidos ante situaciones de catástrofe natural: visión desde la defensa nacional. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Plataforma urbana. (22 de Febrero de 2016). Las dificultades hospitalarias que dejó el sismo en la VII Región. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/02/22/las-dificultades-hospitalarias-que-dejo-el-sismo-en-la-vii-region/>
- Radio UChile. (9 de Abril de 2014). Experta en desastres de la ONU recomienda apurar Ley de Sistema de Emergencias. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://radio.uchile.cl/2014/04/09/experta-en-desastres-de-la-onu-recomienda-apurar-ley-de-sistema-de-emergencias/>
- Ramírez, M. F. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. Bogotá: Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas.
- República de Chile SENADO. (3 de Abril de 2014). República de Chile SENADO. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil: concuerdan en la necesidad de priorizar su tramitación: [http://www.senado.cl/sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil-concuerdan-en-la-necesidad-de-priorizar-su-tramitacion/prontus\\_senado/2014-04-03/161935.html](http://www.senado.cl/sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil-concuerdan-en-la-necesidad-de-priorizar-su-tramitacion/prontus_senado/2014-04-03/161935.html)
- Rojas, J. (2011). Vulnerabilidad social, neoliberalismo y desastre: sueños y temores de la comunidad desplazada/damnificada por el terremoto/tsunami. Sociedad hoy, 118.
- Romero, H.; Fuentes, C.; Smith P. (2010) Dimensiones geográficas territoriales, institucionales y sociales del terremoto de Chile del 27 de febrero de 2010. En: Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía, n° 19, 2010. Recuperado el 10 de mayo de 2017 de: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/16863/17732>
- Sabatier, P. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. En N. Zahariadis, El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- SENADO. (17 de Abril de 2014). Instan a acelerar tramitación de proyecto que crea el Sistema de Emergencia y Protección Civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/instan-a-acelerar-tramitacion-de-proyecto-que-crea-el-sistema-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus\\_senado/2014-04-16/214154.html](http://www.senado.cl/instan-a-acelerar-tramitacion-de-proyecto-que-crea-el-sistema-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus_senado/2014-04-16/214154.html)

- SENADO. (3 de Abril de 2014). Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil: concuerdan en la necesidad de priorizar su tramitación. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil-concuerdan-en-la-necesidad-de-priorizar-su-tramitacion/prontus\\_senado/2014-04-03/161935.html](http://www.senado.cl/sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil-concuerdan-en-la-necesidad-de-priorizar-su-tramitacion/prontus_senado/2014-04-03/161935.html)
- SENADO. (4 de Abril de 2014). Solicitan al Ejecutivo y a la Comisión de Gobierno urgencia para proyecto que crea la Agencia Nacional de Emergencia y Protección Civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/solicitan-al-ejecutivo-y-a-la-comision-de-gobierno-urgencia-para-proyecto-que-crea-la-agencia-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus\\_senado/2014-04-04/152613.html](http://www.senado.cl/solicitan-al-ejecutivo-y-a-la-comision-de-gobierno-urgencia-para-proyecto-que-crea-la-agencia-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus_senado/2014-04-04/152613.html)
- SENADO. (11 de Noviembre de 2015). Comisión de Defensa rechaza idea de legislar sobre proyecto que crea sistema nacional de emergencia. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/comision-de-defensa-rechaza-idea-de-legislar-sobre-proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia/prontus\\_senado/2015-11-10/235809.html](http://www.senado.cl/comision-de-defensa-rechaza-idea-de-legislar-sobre-proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia/prontus_senado/2015-11-10/235809.html)
- SENADO. (9 de Mayo de 2016). Sala deberá pronunciarse sobre proyecto que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil. Recuperado el 21 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/sala-debera-pronunciarse-sobre-proyecto-que-establece-el-sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus\\_senado/2016-05-06/123010.html](http://www.senado.cl/sala-debera-pronunciarse-sobre-proyecto-que-establece-el-sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus_senado/2016-05-06/123010.html)
- SENADOR. (11 de Mayo de 2016). Respaldan en general Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de [http://www.senado.cl/respaldan-en-general-sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus\\_senado/2016-05-11/194723.html](http://www.senado.cl/respaldan-en-general-sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil/prontus_senado/2016-05-11/194723.html)
- Senador Navarro. (11 de Noviembre de 2015). Rechazo al Sistema Nacional de Emergencias repone idea de un ministerio. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de <http://www.navarro.cl/rechazo-al-sistema-nacional-de-emergencias-repone-idea-de-un-ministerio/>
- Senador Quinteros. (31 de Marzo de 2015). Senadores retoman análisis de nuevo sistema nacional de Emergencias. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://www.senadorquinteros.cl/?p=2007>
- SERNAGEOMIN (2015) Primer Registro Nacional de los principales desastres naturales por peligros geológicos en Chile, y efectos sobre la población y bienes públicos y privados entre 1980 y 2015. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016 de <http://www.sernageomin.cl/pdf/presentaciones-geo/Primer-Catastro-Nacional-Desastres-Naturales.pdf>
- Sin Antena. (5 de Octubre de 2015). Los 10 desastres naturales mundiales más devastadores de los últimos años. Recuperado el 22 de Diciembre de 2016, de <http://sinantena.com.ar/los-10-desastres-naturales-mundiales-mas-devastadores-de-los-ultimos-anos/>

- Tapella, E. (2007). EL MAPEO DE ACTORES CLAVES. Córdoba: UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA.
- Ubilla, R. (2011). Los desafíos de un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil. Santiago de Chile: Subsecretaría del Interior.
- UDI. (6 de Abril de 2014). Senadoras UDI Jacqueline Van Rysselbergue y Ena Von Baer solicita al Gobierno no demorar tramitación de Ley que crea el Sistema de Emergencia y Protección Civil para enfrentar catástrofes. Recuperado el 23 de Diciembre de 2016, de <http://www.udi.cl/senadoras-udi-jacqueline-van-rysselbergue-y-ena-von-baer-solicita-al-gobierno-no-demorar-tramitacion-de-ley-que-crea-el-sistema-de-emergencia-y-proteccion-civil-para-enfrentar-catastrofes>
- UNESCO. (2012). Análisis de Riesgo de Desastres en Chile. VII Plan de Acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012. Santiago de Chile: UNESCO, PNUD, Cruz Roja Chilena, ONEMI.
- UNISDR. (2009). Terminología de Reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza: Naciones Unidad.
- Worldwatch institute. (2007). La situación del mundo (State of the World) 2007. Barcelona: Icaria editorial.
- Zahariadis, N. (2010) El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas pp.69-98. En: Sabatier, P. Ed. (2007) Teoría del Proceso de Políticas Públicas. Westview Press.

## ANEXOS

### ANEXO 1: Discursos de los Actores Relevantes.

#### Discursos u opiniones de actores relevantes sobre el proyecto de Ley

Actor	Poder	Interés	Discurso
Gobierno	Alto	A favor	<p>) Presidenta Michelle Bachelet</p> <p>“Porque tenemos esas condiciones estructurales, esa historia y esta experiencia de los desastres, tenemos la obligación de responder cada vez de mejor manera a la posibilidad de que sobrevengan” (Bachelet, en ONEMI, 2014)</p> <p>“(Esta iniciativa es) una instancia relevante en el compromiso de enfrentar las catástrofes no sólo de una institución pública, sino como tiene que ser, del compromiso del conjunto de la sociedad” (Ibíd.)</p> <p>“Sabemos que no basta que respondamos únicamente a la emergencia misma, sino que tenemos que prepararnos con antelación, de manera que, llegado el momento, todos tengamos claro cómo debemos proceder” (Ibíd.)</p> <p>“No podemos concebir el manejo de riesgos y desastres como algo que se activa únicamente cuando ocurre una catástrofe, porque entonces ya estamos llegando muy tarde” (Ibíd.)</p> <p>“Necesitamos invertir más en prevención y en preparación, de manera que todas las entidades del Estado, el sector público, el sector privado, pero también los propios ciudadanos, sepan cuáles son sus tareas en un momento complejo” (Ibíd.)</p> <p>“(Es importante aprender de las experiencias) e invertir los recursos que se requieran para que Chile tenga un sistema para enfrentar catástrofes naturales acorde a su nivel de desarrollo” (Ibíd.)</p> <p>“(A) trabajar mucho más fuertemente para crear una</p>

			<p>cultura de la prevención, en la que cada uno de nosotros sepa cómo conducirse en cada caso, para preservar tanto nuestra vida, como la de nuestros cercanos” (Ibíd.)</p> <p>) Ministro de Defensa José Gómez:</p> <p>“El proyecto en su globalidad cumple un objetivo muy importante, que exista una institucionalidad que pueda enfrentar las emergencias (...) Nuestras indicaciones son menores en torno a la estructura del proyecto. Nos interesa que exista una buena relación y trabajo entre lo que es el Sistema Civil con Defensa. Esperamos con mucha rapidez poder sacar el proyecto de la Comisión de Defensa para poder discutirlo en Sala y ojalá se apruebe, porque es un proyecto que ayudaría mucho a la planificación, que es muy importante para las emergencias” (Gómez, en Ministerio de Defensa Nacional, 2015)</p>
ONEMI	Medio	A favor	<p>El director de la ONEMI, Ricardo Toro, ratificó que el Gobierno (de la presidenta Bachelet) dará urgencia a este tema y que se instalará una mesa técnica para actualizar el proyecto de acuerdo a los nuevos aprendizajes: “Pasada esta emergencia se va a determinar la mesa técnica para poder analizar y desarrollar esta ley que necesitamos para establecer un marco que regule la planificación y que establezca la coordinación que tiene que tener el sistema nacional de protección civil” (Toro, en Diario UChile, 2014)</p> <p>“Muchas de las cosas que dice la ley (proyecto) ya las estamos implementando. Hemos trabajado estos años en un sinnúmero de mejoras para preparar a la Onemi para la nueva institucionalidad”. (Ibíd.)</p> <p>“Lo que se requiere es un organismo que tenga mayores atribuciones, con una estructura y un presupuesto acorde a sus responsabilidades, y que se acerque lo más posible a las comunas, que es la primera respuesta ante cualquier emergencia. Eso,</p>

			con el servicio propuesto en la ley, se cumple” (Toro, en Plataforma urbana, 2016)
Senador Guillier	Alto	A favor	<p>“(El proyecto original no especifica) cómo se financiará el nuevo servicio, cuál será el rol de las FF.AA. o cómo se repondrán los recursos que esta institución gasta en cada emergencia” (Guillier, en Plataforma urbana, 2016)</p> <p>“El proyecto de ley todavía está inmaduro. En el caso que nos interesa como Comisión de Defensa, que es el rol de las Fuerzas Armadas, no queda bien resuelto el tema de los mandos en esas circunstancias en que tienen que operar. Con este proyecto las FF.AA. participan en el proceso preparatorio para enfrentar contingencias, por lo tanto es un rol permanente, no solo de momentos críticos y no queda bien claro cuáles serían las jerarquías de mando y los recursos que eso supone” (Guillier, en SENADO, 2015)</p> <p>"Cuando las FF.AA. actúan en una emergencia utilizando sus recursos, eso significa un desgaste de la capacidad principal que es disuasiva. Tampoco queda resuelto la certeza del pago apropiado y oportuno de los gastos que ellos tienen (...) además supone modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional porque le estamos atribuyendo un nuevo rol permanente" (Ibíd.)</p> <p>"Queremos dar una señal potente como comisión (de defensa) de que el proyecto tiene todavía muchas deficiencias y hay que madurarlo más" (Ibíd.)</p>
Senador Espina	Medio	A favor	<p>“Yo creo que hubo otros proyectos a los cuales los gobiernos les dieron prioridades, por eso no se despachó con celeridad” (Ibíd.)</p> <p>“Como presidente de la comisión (de Gobierno) me hago responsable de lo que ocurra en mi periodo.</p>

			<p>Voy a hacer lo posible para que se tramite rápido” (Espina, en Centro de Estudios Constitucionales de Chile , 2015)</p> <p>Fuente:  <a href="http://papeldigital.info/lt/2015/03/31/01/paginas/006.pdf">http://papeldigital.info/lt/2015/03/31/01/paginas/006.pdf</a> (Consultada el 22-12-2016)</p> <p>“Hemos pedido al Gobierno (de la presidenta Bachelet) que ponga en discusión a la brevedad posible el proyecto de ley, que ya fue aprobado en la Cámara de Diputados, el que crea una institucionalidad en nuestro país y que permita enfrentar las catástrofes como los terremotos e incendios” (Espina , en SENADO, 2014)</p> <p>“El proyecto lleva tres años en el Congreso y aún no tenemos en Chile una legislación que permita regular la coordinación y participación de las organizaciones públicas y privadas para enfrentar una emergencia, como fue en el caso del terremoto en el norte y el incendio que ha afectado en forma dramática a Valparaíso” (Ibíd.)</p> <p>“Expresó que esta semana se invitó al ministro del Interior a la Comisión de Gobierno, sin embargo “no fue nadie para avanzar en este proyecto”. “Esta desidia en la tramitación de esta iniciativa hace que hoy Chile no cuente con una legislación moderna, que nos permita enfrentar de forma coordinada las catástrofes nacionales” (Ibíd.)</p> <p>“Nosotros estamos dispuestos a entregar al Gobierno todos los recursos que estimen convenientes, porque cuando hay una emergencia uno debe ayudar a los gobiernos y no preocuparse de obstaculizar el trabajo, por lo tanto contará con todo nuestro apoyo” (Ibíd.)</p>
Senador Quinteros	Medio	A favor	<p>“Cómo entre todos elaboramos un documento que satisfaga las emergencias y una de las grandes fallas es que nunca es considerado el nivel regional, comunal o local, por lo que hay que darle potestad y recursos a las regiones” (Quinteros en SenadorQuinteros, 2015)</p>



			<p>“Me alegro que se haya dado impulso a esta iniciativa porque estuvo prácticamente más de 3 años y nunca avanzó y hoy pensamos que con todo lo sucedido debemos tener una ley especial que también sea descentralizadora. (...) Los gobiernos regionales y municipios tengan las potestades y el financiamiento suficiente suficiente para abordar todas las decisiones en caso de tragedia o catástrofe” (Quinteros, en Ámbito Sur, 2016)</p>
Senador Zaldívar	Medio	A favor	<p>"Estamos frente a un mensaje que tiene bastante trascendencia y que muchos hemos pedido pronto despacho. (...). La comunidad tiene todo el derecho a preguntarnos qué estamos haciendo (...) A través del tiempo hemos tenido diferentes respuestas a las catástrofes, como la regulación de construcciones, que han impedido que los sismos provoquen problemas tan grandes, como los que ocurren en otras partes con la misma magnitud" (Zaldívar, en SENADOR, 2016)</p> <p>"Hay una confusión respecto a lo que debe ser el financiamiento de la tarea de Onemi en prevención y la respuesta de la emergencia de lo que es el financiamiento de lo que hay que hacer de después de la catástrofe" (Zaldívar, en SENADO, 2016)</p>
Senador Prokurica	Medio	En contra	<p>“Un país que sufre catástrofes por año no puede esperar tanto tiempo para poder contar con un sistema de emergencia. Es cierto que las tragedias no ocurren a diario, pero hay que anticiparlas” (Prokurica, en Plataforma urbana, 2016)</p> <p>"Nuestra gente se merece más, por eso voté en contra de este proyecto en Defensa, porque aquí si votamos a favor de la idea de legislar, todas las indicaciones serían inadmisibles, porque son de iniciativa exclusiva y quedaríamos casados con lo que, a mi juicio, es un mal proyecto que no tiene</p>

			claro los recursos, mantiene la burocracia; prefiero no engañar a la comunidad". (Prokurica, en SENADOR, 2016)
Senador Navarro	Medio	En contra	<p>"Este es un mal proyecto, tiene fuertes carencias en materia de institucionalidad, de financiamiento y de facultades" (Navarro, en SENADO, 2015)</p> <p>"Un país donde el último año hemos tenido 8 eventos catastróficos requiere una fortaleza institucional que pasa por un ministerio preventivo, de actuar constante y de una política de carácter nacional y eso se logra con una autoridad que esté en el gobierno" (Ibíd.)</p> <p>"Este es un mal proyecto y yo no estoy disponible a apoyar un mal proyecto. Lo podemos mejorar" (Ibíd.)</p> <p>"Chile por décadas se ha estado 'farreando' su desarrollo, producto de que nos gastamos un 1,2% del PIB en reparar las pérdidas y poco o nada en prevenir. Recursos que pudieron haber servido para el sistema público de salud, educación, vivienda o protección social" (Navarro, en SenadorNavarro, 2015)</p> <p>"Solo durante el Gobierno de Sebastián Piñera se estimó que las pérdidas ocasionadas por el Terremoto del 27 de Febrero del año 2010, alcanzaron un monto de USD \$30 mil millones, de los cuales USD \$21 mil millones correspondieron a pérdidas en infraestructura pública y privada" (Ibíd.)</p> <p>"El reporte de la Evaluación Global sobre la Evaluación del Riesgo y Desastres 2015 ha sido claro en señalar que nuestro país se encuentra dentro del conjunto de naciones que verán comprometida su resiliencia fiscal ante nuestra condición de país bajo constantes desastres, 8 solo el año pasado, lo que nos convierte en un país muy vulnerable en su desarrollo si no contamos con una institucionalidad adecuada" (Ibíd.)</p> <p>"Los desastres y sus dolorosas consecuencias no</p>

			cesarán si no profesionalizamos y fortalecemos de una vez por todas nuestro sistema” (Ibíd.)
Senadora Von Baer	Bajo	A favor	<p>Por su parte, la senadora Ena Von Baer añadió que si bien el proyecto es un proyecto cuya tramitación se ha demorado –desde el Gobierno anterior- “no por eso podemos decir que es un proyecto menos importante, al contrario, es un proyecto extremadamente relevante, más cuando en este país las emergencias, que están a la orden del día, nosotros tengamos realmente una institucionalidad que nos permita responder en forma eficiente y con las autoridades coordinadas a las emergencias” (Von Baer, en SENADO, 2014)</p> <p>“Nosotros realmente creemos que frente a las emergencias que se están produciendo en todo el país nosotros necesitamos una nueva institucionalidad que ponga claridad respecto de qué es lo que tiene que hacer cada autoridad frente a las emergencias y que de verdad nos permita tener un sistema coordinado para poder reaccionar a la emergencia que se produzca, así como también a la gestión para después de ocurrida la catástrofe” (Ibíd.)</p> <p>“(El gobierno de la presidenta Bachelet) que es lo que realmente opinan de esta nueva institucionalidad, si la va a impulsar o si nos vamos a quedar sólo tapando los hoyos y no preocupándonos del largo plazo” (Ibíd.)</p>
Senador Pérez Varela	Bajo	En contra	“El rechazo es para hacer un llamado al gobierno para que rectifique y mejore sustancialmente el proyecto en dos áreas que son fundamentales. Una es mejorar la institucionalidad, dotarla de los recursos necesarios para que puedan ser una institucionalidad que le de certezas y seguridad la

			<p>gente no solo de que vamos a tener una respuesta rápida frente a una emergencia, sino que también una acción de prevención eficaz” ( Pérez, en Fundación Terram, 2015)</p> <p>Agregó que en segundo término, las normas referidas a las FF.AA no están bien elaboradas “porque van a poder generar problemas de carácter institucional serios y graves. Las Fuerzas Armadas deben responder a las instrucciones del Ministro de Defensa y no generar en una ley de emergencia una nueva institucionalidad” (Ibíd.)</p>
Expertos Nacionales	Bajo	A favor	<p>Vicente Sandoval estudiante de doctorado en Filosofía en Planificación del Desarrollo del UCL, donde investiga las causas de fondo de los desastres y la vulnerabilidad; el politólogo Cristóbal Mena, asesor de la Comisión de Gobierno del Senado de Chile en proyecto de ley sobre gestión de riesgo y emergencias; y la abogada Daniela Ejsmentewicz, directora del programa de Derecho y Desastres y miembro de la cátedra interdisciplinaria de riesgos siconaturales de la Universidad de Chile, además de asesora legal en los procesos de reconstrucción tras el 27/F, el terremoto de Norte Grande, del incendio de Valparaíso y las lluvias del Norte Chico. También formaron parte de la actividad las arquitectas Claudia González-Muzzio, especialista en problemáticas de riesgos, medioambiente, desarrollo sustentable y patrimonio y Elizabeth Wagemann, estudiante de doctorado de la Universidad de Cambridge (Reino Unido) donde estudia soluciones de vivienda post-desastre:</p> <p>“Concuerdan que este proyecto de ley es un avance significativo en materia de gestión de emergencias y desastres, el cual por un lado establece con mayor claridad el rol de un servicio nacional en estas materias y por otro redobla los esfuerzos institucionales (interministeriales y sectoriales) para manejar de manera más eficiente y eficaz futuras emergencias y desastres” (Expertos Nacionales, en Fundación Imagen de Chile, 2015)</p>

			<p>Una de las primeras críticas es el propio nombre ‘protección civil’ que:</p> <p>“En general se refiere a la seguridad civil para diferenciarla de las actividades de seguridad de las fuerzas armadas y de orden. Sin embargo, y esta es una acepción made-in-Chile, Protección Civil se relaciona históricamente a las actividades e instituciones de emergencias y respuesta, como son primeros auxilios, rescate, refugios de emergencia y evacuaciones” (Ibíd.)</p> <p>“En muchas otras partes se refiere sólo a la emergencia, por lo que actividades como la preparación y prevención de nuevos riesgos, o la reducción de la vulnerabilidad y la exposición a riesgos, no es casi considerada” (Ibíd.)</p> <p>“Lamentablemente, este proyecto de ley se generó sin una estrategia de debate público en donde las voces de los diferentes sectores de la sociedad estuvieran contempladas, por el contrario, es ahora -y con escasa mediatización e interés por parte de los políticos por abrir el debate-, en sus últimas etapas legislativas, cuando algunas comunidades, como la de expertos y académicos, comienzan a conocer del proyecto y su avance, quizás muy tarde” (Ibíd)</p> <p>Fuente: <a href="http://www.chileglobal.net/expertos-chilenos-en-el-extranjero-y-en-el-pais-debaten-sobre-el-proyecto-de-ley-que-creara-la-agencia-nacional-de-proteccion-civil/">http://www.chileglobal.net/expertos-chilenos-en-el-extranjero-y-en-el-pais-debaten-sobre-el-proyecto-de-ley-que-creara-la-agencia-nacional-de-proteccion-civil/</a> (Consultada el 22-12-2016)</p>
Expertos Extranjeros	Bajo	A favor	<p>) Margareta Wahlström</p> <p>Jefa de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres:</p> <p>“Al reforzar las instituciones que son responsables del nivel central, el sistema sigue desarrollándose.</p>

		<p>El paso que falta por dar tiene que ver con una devolución de responsabilidad a nivel local, para continuar con el desarrollo del sistema. Creo que no es un sistema perfecto ni en Chile, ni en otro lado” (Wahlström, en Radio UChile, 2014)</p> <p>“Chile es un país con altos niveles de riesgo de terremoto, pero también con falta de agua y sequías a causa del cambio climático. Entonces las decisiones que se tomen este año, desde este punto de vista y desde las políticas públicas, serán muy importantes” (Ibíd.)</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria

ANEXO 2: Desastres naturales más devastadores en el mundo

**Desastres naturales más relevantes a nivel mundial**

<b>Desastre Natural</b>	<b>Lugar</b>	<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
Ciclón Tropical	Filipinas	2013	Tifón Haiyan, 6.300 muertos
Terremoto y tsunami	Japón	2011	Magnitud 9 Richter. 15.000 muertos y 10.000 desaparecidos
Sequía	África	2011	Crisis alimentaria. Entre 50 y 100 mil muertos
Terremoto	Haití	2010	Magnitud 7 Richter. 316 mil muertos
Terremoto y tsunami	Chile	2010	Magnitud 8,8 Richter. 525 muertos y 25 desaparecidos
Terremoto	China	2008	Magnitud 8 Richter. Entre 60 y 90 mil muertos
Ciclón Nargis	Birmania India Sri Lanka Bangladesh	2008	138 mil fallecidos
Huracán Katrina	EEUU	2005	En New Orleans. 1800 muertos
Terremoto	Región de Cachemira	2005	Magnitud 7,6 Richter. Alrededor de 86 mil muertos
Terremoto y tsunami	Indonesia	2004	Magnitud 9,1 Richter. 225 mil muertos

Fuente: Sin Antena, 2015

### ANEXO 3: Principales características Proyecto del Presidente Piñera

- a) *Creación de la Agencia Nacional de Protección Civil*: su principal función será prevenir y actuar de manera adecuada en la difusión de alerta de emergencias cuando corresponda, planificando y coordinando simulacros, elaborando mapas de zonas riesgosas para la población o seguridad nacional e implementando protocolos de emergencia, coordinar y dirigir la Red Nacional de Telecomunicaciones. Este organismo contará con gran autonomía debido a que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio (Fondo Nacional de Protección Civil), contando con presencia regional a cargo de un Director Regional. Además deberá “desarrollar, coordinar y dirigir un Sistema Nacional de Alerta Temprana, cuyo objeto será difundir a la población, en forma oportuna y suficiente, las alertas declaradas por los organismos técnicos competentes, a través de las instituciones que integran el Sistema.
  
- b) *El rol de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile*: su participación es principalmente en prevención y preparación (creación de protocolos) y de respuesta y entrega de ayuda humanitaria (coordinar sus recursos humanos para enfrentar alguna catástrofe de grado avanzado). De esta manera, su actuación se realiza fundamentalmente por medio del Estado Mayor Conjunto que es uno de los principales organismos que asesorará al Ministerio de Defensa y entregará información respecto de protocolos y capacidades militares existentes en la zona afectada por una emergencia. Adicionalmente, se establece una atribución al Ministerio de Defensa Nacional para designar autoridades militares regionales, que integrarán los Comités de Operaciones de Emergencia y serán encargados de asesorar directamente al Intendente y recopilarán información dentro de sus competencias.
  
- c) *La calificación de emergencia*: este proyecto la define como “cualquier desastre, derivado de un fenómeno o accidente provocado por la naturaleza o el hombre, que produzca o pueda producir alteración o daños en las personas, bienes o medio ambiente y que requiera de una acción inmediata para resguardar la integridad de éstos”. Se establecen conceptos como: riesgo de desastre (probabilidad de que se presenten consecuencias desfavorables en lo económico, social o ambiental...), vulnerabilidad (condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas...) y amenaza (evento físico potencialmente perjudicial, un fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental).
  
- d) *Los avances en comunicaciones*: la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias, innovación introducida en la Comisión de Defensa Nacional, tendrá un carácter indispensable para el correcto funcionamiento del Sistema. Dentro de



sus funciones estará la de “aprobar, previo informe técnico de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la adquisición, actualización y renovación de las redes de comunicaciones de emergencia por parte de los órganos de la administración del Estado y en general, de los organismos que forman parte del Sistema, excluidas las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, velando por su interoperabilidad y correcto funcionamiento”.

- e) *Nombramiento de las autoridades y costos del proyecto*: respecto al cargo de Director Nacional y de los Directores Regionales de la Agencia Nacional de Protección Civil, se contempla sean electos mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. la Dirección de Presupuestos elaboró un informe (23 de enero de 2013) donde señala el costo fiscal durante el primer año de implementación de este Sistema, contemplando a la Agencia, al Estado Mayor conjunto y a los montos para la implementación del 7 Sistema de Alta Dirección Pública. Finalmente, respecto al Fondo Nacional de Protección Civil, los recursos se fijarán en la ley de presupuesto. El proyecto, en sus disposiciones transitorias (artículo 7) señala que se financiará, el primer año, con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y, en lo que faltare, a la Partida del Tesoro Público y en los años posteriores, de acuerdo a la ley de presupuestos de Sector Público.
  
- f) Adicionalmente en otras disposiciones transitorias; se determinaron las facultades que tendrá el Presidente de la República en la implementación del Sistema, también, se establece la obligación de los organismos que formen parte del Sistema y que cuenten con redes de comunicaciones, el deber de informar sobre el estado de éstas; asimismo, se señala que los bienes de la actual ONEMI se transferirán a la Agencia Nacional de Protección Civil; se fija el inicio de las actividades de la Agencia Nacional de Protección Civil, que no podrá exceder de noventa días contados desde la publicación del Decreto con Fuerza de Ley que fije la planta del personal (plazo establecido en la Comisión de Hacienda).