



Prácticas en la Implementación de la Prevención de Gestión de Riesgo de Desastres en las comunidades: Una mirada desde el nivel local.

Tesis presentada para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización.

Autora: Katherine Lewin Solari

Profesora Guía: Andrea Peroni Fiscarelli

Santiago, marzo 2021.

Agradecimientos

Hay quienes me inspiraron antes de este viaje, durante este viaje y en el viaje de mi vida ... a todos ellos quiero agradecer:

Primero, a los agentes laborales que voluntariamente me apoyaron con sus entrevistas. En quienes vi reflejados a tantos otros y a mí misma en sus relatos, gracias por su trabajo con la comunidad.

A las comunidades con las que he trabajado a lo largo de mis años de socióloga en mi añorado puerto de Valparaíso, y antes de serlo, cuando fui voluntaria en un lejano pueblo maltratado por el cemento.

Todas esas personas me dejaron algo que deseo conservar: lo impactante que es vivir en el desamparo del espíritu y lo valioso que es vivir creyendo que es lo único que se tiene.

La forma en que he aprendido a conservarlo es reconocer al otro como un agente, que tiene capacidad para hacer y ser, y que en esa agencia tiene plena libertad para decidir porque tiene derecho para hacerlo, aun cuando esté el océano como límite.

Gratitud también a los que me inspiraron durante el viaje: a Humberto Maturana, Carlos Matus, Guillermo O'Donnell y Pierre Bourdieu. A sus espíritus mis agradecimientos.

Agradecer a mi profesora Andrea Peroni Fiscarelli por su intuición, dedicación, calidad y calidez.

A Iskra Pavez que me incitó en este viaje cuando nuestros sueños eran en otro barco, el de la infancia migrante.

A Hugo Villela, quien antes que sociólogo y analista político cuando está conmigo es mi amigo y me recuerda que la vida es *puro camino, puro arenal y distancia*.

Agradecer a mi abuela, mi nona, con quien de niña en juegos recorrimos el mundo social que me esperaba, con quien en interminables conversaciones reflexionamos y profundizamos en él y sus formas.

Y finalmente, a mi amiga Angélica Ruiz Fernández, que me acompañó, ayudó, estimuló este viaje y que hoy está del otro lado, con mi abuela y los otros amigos. Luz para su espíritu.

Resumen

Existen variados estudios sobre los desastres naturales, sin embargo, pocos respecto a la prevención de desastres y menos sobre la implementación de la prevención de Gestión del Riesgo de Desastres en las comunidades desde los Municipios. El presente es un estudio cualitativo de casos múltiple: mediante el análisis de contenido en dos municipios de la Región Metropolitana Pudahuel y San José de Maipo. Ambos con variados escenarios de amenaza para sus comunidades, la primera comuna es un sector de alto peligro de inundaciones y conformación de zonas pantanosas, además de los incendios forestales colindantes de Curacaví. Mientras que la segunda comuna es un sector con alto riesgo de remoción en masa, deslizamientos y también de incendios forestales.

A su vez, ambos municipios cuentan con un sostenido trabajo preventivo en el tiempo por medio de sus Encargados Comunales de Emergencia, Protección Civil (ECEPC) y sus equipos. Figura en la que ha recaído la delegación de las tareas vinculadas a las emergencias y prevención asignadas desde el Sistema Nacional de Protección Civil. Desde sus relatos se busca conocer ¿cuáles son las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales?

En el desarrollo del estudio se transita por distintos ámbitos: los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD, la vinculación del trabajo preventivo de los ECEPC y sus equipos con la política pública de GRD, la capacidad de agencia de los actores involucrados y la implementación de la prevención de desastres en las comunidades locales expresando en las prácticas preventivas de los ECEPC y sus equipos el mayor trabajo en esta materia con las comunidades.

El estudio da cuenta que la política pública de GRD no ha logrado implementarse en el nivel local, que existen distintos actores con diferentes agencias en el proceso: los propios entrevistados/as como Agentes Laborales, el Estado y los Municipios, que en su interior albergan a los Partidos Políticos.

Finalmente se rescatan seis tipos de prácticas que dan cuenta de la agencia de los actores en el proceso, se discute sobre el problema del enfoque de la Política Pública en GRD como problema de planificación que trasciende a dicha política, observándose que varias de las prácticas identificadas constituyen dificultades en los sistemas democráticos en tanto toma decisiones.

Palabras Claves: Prevención de Desastres, Gestión del Riesgo de Desastres, Implementación, Política Pública, Prácticas Preventivas, Agencia, Actores, Municipio.

TABLA DE CONTENIDO

I.INTRODUCCIÓN.....	6
II.MARCO DE ANTECEDENTES	11
CAPÍTULO 1. Las Rutas de la Prevención de Desastres.	11
1.1 Contexto del surgimiento de la Prevención de Desastres.	11
1.2 Acuerdos Internacionales homologados en Chile.....	13
1.3 Cambio en los Marcos Internacionales ajuste en la PNGRD.	18
1.4 ¿Cómo Llegan los Marcos Internaciones al Territorio?	19
CAPÍTULO 2. Planteamiento del Problema y Justificación.	25
2.1 Definición del Problema.....	25
2.2 Justificación del estudio.	26
III. MARCO TEÓRICO.....	28
CAPÍTULO 1. Las Prácticas	29
CAPÍTULO 2. Los procesos que componen la Implementación.	30
2.1 La Implementación y la Política Pública.	30
2.2 El Enfoque de la Política Publica en GRD	36
2.3 El conflicto de la Planificación.....	39
CAPÍTULO 3. La capacidad de agencia de los actores.	42
3.1 Definición de Agencia.....	43
3.2 ¿Es pertinente una Teoría Sociológica para hablar de capacidad de agencia?.....	47
3.3 Categorías Secundarias para el actor Estado.	48
3.4 Categorías Secundarias para el actor Municipio.....	51
CAPÍTULO 4. La Implementación de la Prevención de Desastres en las comunidades.	53
4.1 El Habitus para la Prevención de Desastres.	54
4.2 Categorías Secundarias.	56
IV. MARCO METODOLÓGICO	59
CAPÍTULO 1. Diseño Metodológico.....	59
1.1 Objetivos.	59
1.2 Selección y Justificación del estudio de Caso.....	60
1.3 Técnicas para la producción de información.	66
1.4 Operacionalización con la cual se construyó el guion de la entrevista.....	68
1.5 Estrategia de análisis	69

1.6 La Actuación de la Investigadora.....	69
1.7 Contribución.....	70
V. ANALISIS DE LOS RESULTADOS	71
CAPÍTULO 1. Cómo son los procesos que componen la Implementación.....	71
1.1 Los hallazgos que marcan la ruta.....	71
1.2 La experiencia local en la Gestión del Riesgo de Desastres.....	72
1.3 La Política Pública en GRD una Implementación Declarativa en el nivel local.....	75
1.4 El vínculo con la Planificación.....	78
1.5 Los Aspectos centrales del Resultado.....	83
CAPÍTULO 2. Cuál es la capacidad de agencia de los actores.....	85
2.1 Los Entrevistados/as como Agente Laboral (un Actor Operativo).....	86
2.2 La Agencia de los Agentes Laborales.....	87
2.3 El Estado: Institución y Agencia.....	97
2.4 La Agencia del Nivel Local, Los Municipios.....	108
2.5 Síntesis de los Resultados del Capítulo.....	115
CAPITULO 3. Cómo es la Implementación de la Prevención de Desastres en las Comunidades.....	119
3.1 Hacia una Práctica.....	119
3.2 “Educar y Concientizar” el camino de la Prevención.....	121
3.3 El Habitus y las Prácticas de Prevención.....	125
3.4 Una Metodología de Prácticas Preventivas.....	127
VI. CONCLUSIONES.....	131
Capítulo 1. Las Prácticas a la luz de los Hallazgos.....	131
1.1 La Implementación Declarativa en el nivel local.....	131
1.2 Los Actores y sus agencias en la Implementación de la Prevención.....	133
1.3 La Reconstrucción de una Práctica.....	135
1.4 Puntos Centrales en el Concluir.....	137
1.5 Las Prácticas de los Actores.....	138
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	142
VIII. ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....	146

I.INTRODUCCIÓN

Chile es un país que en su historia ha experimentado diversos desastres naturales que han generado consecuencias en distintos ámbitos de la sociedad, variando de acuerdo al nivel de afectación de éstos. Las repercusiones pueden ser de índole social, económica, política, ecológica, biológica, cultural afectando con ello a las comunidades y trastocando sus modos y prácticas de habitar, incorporando en su historia una huella y una memoria de tal evento.

Los desastres naturales cada vez adquieren mayor recurrencia, lo que se ha asignado al cambio climático, así lo indica el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 quien cita a su vez a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *“Chile es un país altamente vulnerable al cambio climático, cumpliendo con la mayoría de los nueve criterios de vulnerabilidad enunciadas por la (CMNUCC), a saber: posee áreas costeras de baja altura; zonas áridas y semiáridas; zonas de bosques; territorio susceptible a desastres naturales; áreas propensas a sequía y desertificación; zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica; y ecosistemas montañosos”* (p.13).

En general, los estudios en Chile respecto a los desastres se asocian a distinto temas, por mencionar algunos: fenómenos de la naturaleza, estrategias para sobrellevar el cambio climático gestionadas a gran escala como acuerdos o convenios internacionales, análisis acerca de los sistemas de monitoreo y alerta temprana para buscar fórmulas que detecten las amenazas con anticipación en aquéllas que se pueda desarrollar ese tipo de sistemas, y también, se analizan políticas públicas respecto a todo lo anteriormente señalado.

Si bien en Chile hay diversas estrategias por temas de desastres, la directriz oficial es la que suscribió el Estado a través de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual se desprende la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), que vincula su accionar al suscrito Marco de Sendai 2015 – 2030. Por su parte, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública confiere la Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), y ésta a su vez cumple por mandato lo estipulado en el Plan Nacional de Protección Civil (2002).

La EIRD ha enfatizado e insistido a las naciones desde hace por lo menos 30 años en reducir los riesgos, eso implica prevención, mitigar los impactos que éstos puedan tener en la vida de las

personas y los territorios. Pero ¿qué significa prevención? De acuerdo al Plan Nacional de Protección Civil: *“En la Prevención están involucradas todas aquellas actividades destinadas a intervenir en el Riesgo, vale decir, las acciones y gestiones previas a la ocurrencia del daño o del evento adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo definitivamente y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos que, sobre las personas, los bienes y el medio ambiente puedan llegar a provocar los fenómenos naturales o antrópicos (de origen humano). Esta fase metodológica considera las etapas de: Prevención, propiamente tal; Mitigación; Preparación y Alerta, comprendiendo todas aquellas actividades destinadas a evitar o reducir la amenaza y/o la vulnerabilidad ante el riesgo o sus consecuencias.”* (p.27)¹.

Sin embargo, independiente de las directrices internacionales y los lineamientos nacionales, la pregunta es cómo se lleva esto a la práctica, cómo se implementa la prevención en las comunidades toda vez que la prevención tiene cierto carácter invisible. Sólo se puede tener un acercamiento real en la medida que se está experimentando un encuentro físico con la probabilidad de sufrir algo que cause daño (riesgo) y que, por tal acción preventiva, esa probabilidad se minimice. Por ello, es de todo sentido pensar que, la implementación de la prevención de desastres contiene en sí misma un núcleo de invisibilidad que hace de su práctica necesariamente un ejercicio de concientización.

Es por esto que el presente estudio se centra en el ámbito preventivo, aclarándose además que la investigadora trabaja en este contexto, interactuando con la realidad que vive el nivel local en relación a las fases del ciclo metodológico del riesgo (Fase Preventiva, Fase Respuesta, Fase Recuperación) cada una de ellas con sus distintas etapas, caracterizadas por ser dinámicas. De tal manera que el problema en estudio se pregunta ¿cómo se están preparando a las comunidades para enfrentar desastres? Teniendo en consideración que probablemente las posibilidades que los organismos de respuesta puedan llegar pronto a asistirles es muy lejana producto de la magnitud

¹ En concordancia la UNISDR (2009) alude sobre la noción de prevención como: *La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación. Entre los ejemplos se incluyen la construcción de represas y de muros de contención para eliminar el riesgo de las inundaciones; reglamentaciones sobre el uso de los suelos que no permiten el establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo; y diseños de ingeniería sísmica que velan por la supervivencia y el funcionamiento de los edificios que se consideren como vitales en caso de un terremoto. Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en aquellas relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción informal.* (p.25).

del evento, lo que implica que son las propias comunidades las que tendrán que ayudarse entre sí para sobrevivir.

Bajo este contexto el estudio se distribuye en ocho apartados con distintos capítulos en su interior, partiendo con el marco de antecedentes en el que se organizan los documentos existentes en materia de prevención, explicando el surgimiento de este ámbito de trabajo en el nivel internacional producto de los desastres y la necesidad de ayuda humanitaria. De esta manera se vinculan los lineamientos internacionales de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) con el proceso que lleva a Chile a instaurar recomendaciones sugeridas por la ONU en el 2010, post desastre 27 de febrero.

Desde ahí en adelante se explica la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, luego la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres hasta su Plan Estratégico que es la expresión del cómo se pretende implementar este engranaje internacional homologado en estos documentos. Todo ello al alero de los marcos internacionales vigentes, y el actual Marco de Sendai. En ese camino se establece la necesidad de entender cómo estos lineamientos llegan al nivel local, a las personas. Así se da paso al desarrollo del planteamiento del problema y su justificación.

Posteriormente, se desarrolla el marco teórico que contiene las categorías centrales y categorías secundarias del estudio no sólo para analizar los resultados de la producción de la información, sino que también para elaborar los objetivos del estudio. Los conceptos centrales son *Prácticas* desde la Teoría de Prácticas Sociales (TPS) incorporando la perspectiva de Reckwitz (2002). Esta noción permite dar respuesta al objetivo general del estudio: analizar las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

Así también se encuentran definiciones concretas como política pública, implementación, GRD, planificación que permiten responder el objetivo uno, asociado a describir los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD en las comunidades locales. Luego, la categoría de agencia de Guillermo O'Donnell (2010) con la que se responde el objetivo dos, analizar

la capacidad de agencia de los actores en la implementación de la fase preventiva en cuestión desde el relato de los/as entrevistados/as. Finalmente, la categoría de habitus de Pierre Bourdieu (2015) que se utiliza para iluminar el objetivo tres vinculado al análisis de la implementación de la prevención en las comunidades locales.

Luego viene el marco metodológico que describe el diseño del estudio, el enfoque cualitativo, sus objetivos general y específicos, la definición de la muestra como un estudio de casos por tratarse de los relatos de dos municipios de la Región Metropolitana en particular Pudahuel y San José de Maipo, justificando por qué hacer el trabajo en el nivel local, por qué en esos municipios, y también por qué con esos entrevistados/as los Encargados/as Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) junto a sus equipos. Adicionalmente este apartado explica la técnica para la producción de la información que es la entrevista semi estructurada, destaca la operacionalización del proceso que permitió elaborar el guion para las entrevistas, da cuenta de los consentimientos informados, los acuerdos firmados y la actuación de la investigadora. A su vez, presenta como estrategia el análisis de contenido con el que se trabajaron los resultados de las entrevistas a la luz de las categorías conceptuales respectivas. Y también se presenta un capítulo que alude a la contribución del estudio.

Enseguida se presenta el apartado Análisis de los Resultados el que se divide en tres partes: la primera da cuenta del primero objetivo específico: Describir los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los ECEPC y sus equipos. Esta revisión responde a ¿cómo son esos procesos? En este tramo se conectan las definiciones organizadas en el marco teórico: *Política Pública, Implementación, GRD, Planificación*.

La segunda parte responde el segundo objetivo: Analizar la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los ECEPC y sus equipos. Aquí se busca encontrar ¿cuál es la capacidad de agencia de los actores involucrados? Y se analiza a la luz de la categoría *Agencia*, apoyando este análisis con las nociones secundarias de: *Toma de Decisiones, Actores y Cooperación, Instituciones, Principal/Agente, y Enfoque de Redes de Política; Clientelismo Político y Política*.

La tercera parte destaca los resultados del tercer objetivo: Describir y analizar la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los ECEPC y sus equipos. Se espera

aludir ¿Cómo es la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales? Por medio de la categoría *Habitus* acompañada de las categorías secundarias *Educación* y *Comunidad*.

Finalmente, las Conclusiones del estudio se presentan como último apartado. Allí se responde el objetivo general por medio de la pregunta de investigación ¿Cuáles son las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM)?

Se exponen los principales resultados a la luz de los hallazgos, reflexionando además acerca de la implementación de la prevención de desastres, proceso que permite analizar no sólo una expresión de la agencia y la estructura a través de la GRD. Sino que más allá de ello advierte lo lejos de estar en la actualidad, a una cultura preventiva de desastres instada por una Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres, y cuán cerca se está de ir a conocer esa cultura preventiva de desastres donde sí está, en las comunidades que han vivido un proceso de aprendizaje y consciencia.

En dicho proceso las comunidades han incorporado en sus modos de vivir la certeza que conviven con amenazas, y al identificarlas pueden conocer cuán vulnerables son frente ellas y qué capacidades tienen para interactuar en ese escenario. Esta consciencia de los riesgos es la prevención, que no es prevención de GRD ni de Política Pública; es prevención de desastres desarrollada por prácticas preventivas que los ECEPC y sus equipos han podido implementar estando con las personas a las que le pasan las cosas en el territorio, el lugar en donde pasan las cosas.

“En el ser seres vivos somos seres autónomos, en el vivir no lo somos” (Maturana, 1990:36).

II.MARCO DE ANTECEDENTES

CAPÍTULO 1. Las Rutas de la Prevención de Desastres.

1.1 Contexto del surgimiento de la Prevención de Desastres.

Para entender la prevención de desastres y analizar cómo los sujetos interactúan con ella es necesario hacer un recorrido sobre el contexto que le circunda, los Desastres. De acuerdo a la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres - en adelante UNISDR² o UNDRR –define los *Desastres* como:

“una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos” (UNISDR, 2009:13).

Los desastres constituyen un factor trascendente para la historia de las sociedades, sus transformaciones y modos de habitar tanto en la interacción con los demás por la experiencia vivida como también con el territorio. Por lo tanto, los desastres son asociados como eventos que producen daño a las condiciones de vida de una sociedad.

A nivel Internacional y producto de la Segunda Guerra Mundial surge en el año 1945 la Organización de las Naciones Unidas – en adelante ONU – Chile se enlista como miembro desde ese mismo año cuando firman la Carta de San Francisco, California, Estados Unidos. De esta Organización se desprenden la UNDRR, que es el ente coordinador para la Reducción de Desastres y Punto de

² De acuerdo a la información proporcionada en la página web de UNISDR, señala que se modificó el acrónimo, ahora UNDRR anteriormente UNISDR. No obstante, lo citado con UNISDR se mantendrá con ese acrónimo que corresponde a la fecha de su publicación. <https://eird.org/americas/noticias/cambio-de-acronimo-de-unisdr-a-undrr.html#.YFcopJ1KJIU>

Encuentro para la Cooperación Internacional en actividades económicas, sociales y humanitarias relacionadas no solo con la prevención sino con la atención integral de desastres.

Desde la década de los sesenta la Asamblea General de las Naciones Unidas producto del nivel de impacto que los Desastres implicaban en las comunidades emprendió acciones vinculantes a la Reducción del Riesgo de Desastres³, propuesta que la UNISDR (2009) define como *“el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”* (UNISDR, 2009:27).

A su vez, en 1999 surge la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres - en adelante EIRD- que representa un hito dado que otorga énfasis en la Reducción de los efectos de los desastres, es decir, a la Prevención y no solo en la Respuesta de ellos, instaurando así la idea de la Cultura Preventiva⁴. Por su parte, surge también la Secretaría de la Estrategia Internacional que vela por la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Adicionalmente, en el año 2001 se le solicita se establezca como coordinador entre las actividades de ONU y las Organizaciones Regionales para la Reducción de desastres.

En la historia de la Reducción del Riesgo de Desastres (con referencia en su página web) se establece que *“a medida que las amenazas naturales perjudican a una cantidad cada vez mayor de personas, hay un creciente grado de reconocimiento por parte de los gobiernos y las organizaciones de que el establecimiento de comunidades resilientes y la reducción del riesgo de desastres forman parte de*

³ De acuerdo a la UNISDR en su diccionario de terminología (2009) se entenderá por Reducción del Riesgo de Desastres: *El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos* (P. 27).

⁴ De acuerdo a lo planteado en el Plan Nacional de Protección Civil: *especial énfasis en las actividades que dicen relación con la prevención, la mitigación y la preparación, lo que por consecuencia lógica disminuirá las necesidades de recursos, medios y esfuerzos en la respuesta durante un conflicto. Al centrar la atención en estos elementos, se logra un mejor resguardo de vidas humanas, de las estructuras y bienes, en la medida que se genera una Cultura Preventiva y una Conciencia de las Acciones pertinentes en cada una de estas fases. Esto permitirá ir contando con una comunidad organizada, prevenida, preparada y entrenada, para que el curso de la vida nacional no se vea alterado y no se comprometa el desarrollo del país.*(p.9) / Por otra parte, de acuerdo a lo planteado por Martínez Bugallo el concepto de Cultura Preventiva deviene de: *El concepto de “cultura de seguridad” nace en los años 80 vinculado fundamentalmente a los accidentes mayores y, en concreto, al accidente nuclear de Chrenobyl, pasando a ser denominado “cultura preventiva”. Con el tiempo esta denominación se amplía al conjunto de riesgos y adopta una dimensión global.*

una iniciativa fundamental". Se espera que esta perspectiva de resiliencia se incorpore en los países y en las comunidades por medio de la implementación de los distintos marcos referenciales que se han celebrado a nivel mundial, todos con el objeto de salvaguardar la vida de las personas sus bienes y el medio ambiente.

1.2 Acuerdos Internacionales homologados en Chile.

Entre los acuerdos establecidos y con anterioridad a la creación de la EIRD se encuentra *"La Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos y su Plan de Acción ("Estrategia de Yokohama"), aprobada en 1994, ofrece una orientación de capital importancia para reducir los riesgos de desastre y el impacto de los desastres"*.

No obstante, y como toda estrategia al finalizar su periodo se evaluó y de acuerdo a lo indicado en referencias del Marco de Acción de Hyogo indicó: *"los principales retos de los años venideros en el empeño de concertar una acción más sistemática para hacer frente a los riesgos de desastre en el contexto del desarrollo sostenible y de aumentar la resiliencia mediante el desarrollo de los medios y capacidades nacionales y locales de gestión y reducción del riesgo"*. Y especifica también en: *"la importancia de que la labor de reducción de los riesgos de desastre vaya respaldada por una actitud más emprendedora en lo que respecta a informar y motivar a la población y conseguir que participe en todos los aspectos de la reducción del riesgo en sus propias comunidades locales"*.

De esta Estrategia se desprendieron las deficiencias y los desafíos venideros distinguidos en cinco puntos:

- a) Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos;
- b) Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana.
- c) Gestión de los conocimientos y educación.
- d) Reducción de los factores de riesgo subyacentes.
- e) Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva

Su sucesor fue el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005 – 2015 que estableció éstos cinco puntos indicados en Yokohama como Prioridades de Acción los que fueron indicados como ejes centrales por donde se establecieron las acciones de los países para Reducir el Riesgo de Desastres.

Actualmente el MAH cumplió su ciclo, es vital mencionar que cada uno de estos Lineamientos Internacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres son dependientes los unos con los otros, están imbricados de acuerdo a los resultados obtenidos al finalizar el periodo de su antecesor. Las actividades esenciales que destacó:

“a) Apoyar la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrados para la reducción de los riesgos de desastres, por ejemplo, plataformas nacionales multisectoriales, estableciendo las responsabilidades concretas a todo nivel, desde el nacional hasta el local, para facilitar la coordinación entre todos los sectores. Las plataformas nacionales también deberán facilitar la coordinación entre los sectores.

b) Integrar, según corresponda, la reducción de los riesgos en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas y planes sectoriales y multisectoriales.

c) Adoptar, o modificar cuando sea necesario, legislación para favorecer la reducción de los riesgos de desastre, introduciendo reglamentación y mecanismos que estimulen el cumplimiento y promuevan incentivos para las actividades de reducción de los riesgos y mitigación.

d) Reconocer la importancia y la especificidad de los patrones y tendencias locales de riesgo y descentralizar las responsabilidades y recursos para la reducción de los riesgos de desastre transfiriéndolos según proceda a las autoridades subnacionales y locales pertinentes”.

Estos hitos son de interés para este estudio porque constituyen el enfoque general desde donde llegan los lineamientos a Chile. En este sentido, una de las actividades relevantes que solicita MAH es la gestión de Plataformas Interinstitucionales, producto de ello se crea en Chile la Plataforma⁵ Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) en 2012.

⁵ De acuerdo a lo indicado en la página oficial de ONEMI “el año 2012, en el contexto de la celebración de la Plataforma Regional llevada a cabo en Santiago en noviembre de ese año, se firma el Acta de Constitución de la Plataforma Nacional, donde firmaron el Subsecretario del Interior en representación del Gobierno de Chile; el Director Nacional de ONEMI en

El contexto de esa solicitud fue que en el año 2010 (el año del desastre 27 de febrero) Chile fue visitado por una misión de la ONU⁶ y fue instado a mejorar la Gestión del Riesgo de Desastres⁷ (GRD) recibiendo 75 recomendaciones para ello post desastre. Entre las cuales se conformó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que fue formalizada legalmente con decreto supremo el año 2016.

Es en 2015 a *“través de la Resolución Exenta N° 402, que se constituye formalmente la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y aprueba su reglamento interno de funcionamiento, y se refiere a ella como órgano de carácter asesor de ONEMI, la que tendrá como función principal ser el agente promotor a nivel Nacional de la RRD. Además, es el espacio en donde se crea⁸ la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Dicha Plataforma Nacional tendrá un carácter multisectorial y transversal, estando conformada por organismos públicos, del sector privado, academia y organismos científicos-técnicos, fuerzas armadas, agencias del Sistema de Naciones Unidas en Chile, organizaciones de la sociedad civil y de voluntariado, entre otras”*.

Esta Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres elaboró la Política Nacional para la GRD. La política pública de GRD se plantea con el objeto⁹ de articular una gestión colaborativa entre los distintos actores del sistema para reducir el impacto de los desastres, cuenta con dos tipos

representación del Sistema Nacional de Protección Civil, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Chile en representación de los organismos no gubernamentales y la Representante Especial del Secretario General de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Jefe Regional de la UNISDR para las Américas”.

⁶ De acuerdo a lo informado por ONEMI (13 enero 2021) Dentro de las conclusiones planteadas por la ONU se establece que “...frente al riesgo de desastres, (en Chile) no se han dado aún los pasos necesarios para su gestión. El país no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento”, indicando además que “...el marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos. No existe una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, al igual que no existe una gestión del riesgo integral”. <https://www.onemi.gov.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>

⁷ UNISDR Terminología 2009 define Gestión del Riesgo de Desastres como: *El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, 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” (p. 19).*

⁸ Revisar Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. p.13.

⁹ Objetivo de la política nacional para la GRD: *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.*

Alcance de la Política Nacional para la GRD: Dado que la implementación de una política implica ejecutar acciones a corto, mediano y largo plazo, y generar un cambio en el desarrollo territorial de un país, se han establecido dos alcances claramente definidos. El primero de ellos es la Territorialidad, vale decir, que su implementación se realizará en los tres niveles de la División Político-Administrativa que rige al país: comunal, provincial y regional” Revisar: Política Nacional para la GRD. p 33.

de alcance, el primero de índole territorial que apela a la implementación en los niveles regional, provincial, comunal. Un segundo alcance de temporalidad que promueve se siga trabajando en la implementación de la GRD independiente de los gobiernos de turno dado que esos procesos pueden responder a corto, mediano, pero por sobre todo largo plazo. La creación de la Política¹⁰ Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile se instala como un Programa de Acción de Gobierno. Buscando el desarrollo de la sociedad a partir de los principios que define el Estado como prioritarios (PNGRD, 2016).

Estas referencias denotan la presencia formalizada de una política pública de GRD que busca gestionar – las áreas prioritarias - del riesgo de desastres en el país por medio del Sistema¹¹ Nacional de Protección Civil (SNPC) en los distintos niveles jurisdiccionales. Quienes forman parte del SNPC son: municipios, servicios públicos, organismos científico técnico y también la comunidad y el voluntariado. Así lo destaca el Plan Nacional de Protección Civil (2002:6).

El siguiente cuadro muestra los cuatro niveles jurisdiccionales con sus respectivas autoridades que presiden las acciones y los actores que asesoran y coordinan las Emergencias y las Acciones de Reducción de Riesgos respectivas ya sea en materia de prevención o respuesta específicamente.

¹⁰La Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres destaca: *el Estado de Chile debe contar con un marco guía que oriente las acciones y decisiones políticas desde una perspectiva integral de la reducción del riesgo de desastres, como un componente indispensable para lograr un desarrollo sustentable del país al corto, mediano y largo plazo; y, tomando en consideración que la Gestión del Riesgo se debe conformar como un esfuerzo multisectorial entre las diversas instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección Civil y Emergencias, la mencionada política debe adquirir un carácter de transversalidad, en donde el impacto de los cursos de acción serán observados a través de las distintas entidades, poniendo especial hincapié para que la política formulada no sean contradictorias a las demás políticas sectoriales de las instituciones, sino que se complementen* (P. 11).

Por su parte al interior del documento Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres es definida como: *instrumento que proporciona una serie de orientaciones para desarrollar un proceso sostenido de reducción del riesgo de desastres, no generar nuevas condiciones de riesgo y responder adecuadamente a situaciones de emergencia como parte integral de la planificación del desarrollo sostenible del país. Incluye lineamientos, compromisos, acciones generales de corto y mediano plazo para guiar la agenda nacional de gestión de riesgos. Establece los alcances que permiten delimitarla y garantizar que se aborde adecuadamente desde los diferentes sectores.* (P.9).

¹¹ De acuerdo a información del Plan Nacional de Protección Civil, (2002) define el Sistema de Protección Civil SNPC *que, en esencia, tiende a lograr la efectiva participación de toda la nación para mejorar las capacidades de prevención y respuesta frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos, de variado origen y manifestaciones.* (p.6) Así también define la Protección Civil como: *La Protección Civil, entendida como la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana* (p.8)



Cuadro 1. Accionar Sistema Nacional de Protección Civil
fuente: Plan Nacional de Protección Civil.

Adicionalmente a la Política se elabora el año 2016 El Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015 – 2018 (PENGRD) y se define de acuerdo al mismo documento como: *“el instrumento que define objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsables que permiten materializar lo establecido en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres vigente en Chile (...)”*. Destacar que las instituciones que forman parte de la Plataforma Nacional de la RRD también formaron parte de la elaboración de esta Estrategia.

Uno de los hitos importantes de este Plan Estratégico (PENGRD, 2016) es la *Discusión en el Poder Legislativo de la nueva institucionalidad del Sistema Nacional de Protección Civil y por consiguiente también de la actual ONEMI, que busca fortalecer a todo el Sistema*. Este es un Proyecto de Ley que se encuentra en el Congreso desde hace años.

1.3 Cambio en los Marcos Internacionales ajuste en la PNGRD.

Mientras esto ocurría en Chile, a nivel internacional se actualizaban los marcos referenciales, la UNDRR destacaba: *“El Marco de Sendai fue adoptado por los Estados miembros de la ONU el 18 de marzo de 2015 en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en la ciudad de Sendai, Prefectura de Miyagi, Japón. El Marco de Sendai es el primer acuerdo importante de la agenda de desarrollo post-2015, con siete objetivos y cuatro prioridades para la acción”.*

Si bien en Hyogo habían cinco prioridades en Sendai se consolidan en cuatro prioridades vinculadas a las necesidades que arrojó Hyogo, refiriendo a: *(i) Comprender el riesgo de desastres; (ii) Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres; (iii) Invertir en la reducción de desastres para la resiliencia y; (iv) Mejorar la preparación para desastres para una respuesta efectiva y para "Reconstruir mejor" en recuperación, rehabilitación y reconstrucción.*

Tiene por objetivo *lograr la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas en vidas, medios de vida y salud y en los activos económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de personas, empresas, comunidades y países durante los próximos 15 años.*

El Marco de Sendai (2015-2030) destaca respecto a su antecesor Marco de Hyogo lo siguiente: “Los países han mejorado sus capacidades de gestión del riesgo de desastres (...) En general, el Marco de Acción de Hyogo ha sido un instrumento importante para la sensibilización del público y las instituciones, para generar compromiso político y para centrar e impulsar medidas por parte de una amplia gama de actores a todos los niveles”.

Y así como se actualizó el marco internacional, en Chile también fueron actualizados tanto la Política Nacional para la GRD como el Plan Estratégico Nacional para la GRD en razón del Marco de Sendai y fundidos en un solo documento versión 2019-2030.

Hasta aquí se ha presentado el contexto por el cual surge a nivel mundial la ocupación por los desastres a propósito de la pérdida de vida humana, la destrucción del hábitat que para las personas es su vida y el desarraigo con el territorio que también experimentan. Este contexto motivó la

creación de estos marcos que apoyen la promoción de acciones que reduzcan los riesgos, es decir, la Prevención.

1.4 ¿Cómo llegan los Marcos Internacionales al Territorio?

Los Marcos Internacionales tanto el Marco de Hyogo (2005-2015) como el Marco de Sendai (2015-2030) plantean en sus prioridades de acción y sus principios rectores respectivamente que cada país debe articular acorde a sus circunstancias y capacidades. Además, plantea Sendai que las prioridades de acción, es el Estado quien debe transferirlas a todos los niveles de acuerdo a los ejes prioritarios. Para ello, es imprescindible que la GRD se vincule con el SNPC que le corresponda según su contexto: realidad política, social, económica, cultural, Interinstitucional.

En el caso de Chile, contexto país en donde se realiza este estudio, el Sistema Nacional de Protección Civil es el sistema que utiliza el país para dar protección y asistencia a las personas ante emergencias, desastres y catástrofes; pero también para salvaguardar los bienes y el medio ambiente. Este sistema es integrado por Organismos, Servicios e Instituciones, tanto del Sector Público como del Privado, incluyendo a la Sociedad Civil y a las entidades de carácter voluntario como se señaló.

El organismo mandatado por el Estado que debe coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil es la Oficina Nacional de Emergencia - en adelante ONEMI – que tiene por misión planificar, impulsar, articular y ejecutar acciones para las fases de Prevención, Respuesta y Recuperación; y sus respectivas etapas en los cuatro niveles jurisdiccionales Nacional, Regional, Provincial y Comunal. ONEMI se crea en el año 1974 orientada al Servicio Público y es dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Como destaca a continuación el cuadro 2 las fases del ciclo son tres: Prevención, Respuesta y Recuperación. Las etapas corresponden a los subgrupos de cada una. Se detalla la Fase Prevención por su uso en el estudio que comprende las etapas Prevención, Mitigación y Preparación; mientras

que Respuesta¹² y Recuperación¹³ se detallan a pie de página. Las definiciones son citas textuales del Plan Nacional de Protección Civil, 2002.



Cuadro 2: Fuente Plan Nacional de Protección Civil (Elaboración Propia).

De acuerdo al Plan nacional de Protección Civil (2002) define las etapas de la Fase Prevención de la siguiente manera:

Prevención: “En la Prevención están involucradas todas aquellas actividades destinadas a intervenir en el Riesgo, vale decir, las acciones y gestiones previas a la ocurrencia del daño o del evento adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo definitivamente y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos que sobre las personas, los bienes y el medio ambiente puedan llegar a provocar los fenómenos naturales

¹² De acuerdo a la PNGRD 2016 se entenderá Respuesta: *El suministro de servicios de emergencia y de asistencia del Sistema de Protección Civil durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre.* (P.51)

¹³ De acuerdo a la PNGRD 2016 se entenderá Recuperación: *La restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres.* (p.51)

o antrópicos, de origen humano (Ejemplo: Erradicación de viviendas desde lugares de riesgo; erradicación de industrias localizadas en zonas urbanas (...))" (p.27).

Mitigación: *"Son todas aquellas actividades tendientes a reducir o aminorar el riesgo, reconociendo que en ocasiones es imposible evitar la ocurrencia de un evento. (Ejemplos: códigos de construcción sismorresistentes de edificios; obras de represamiento o encauzamiento de ríos o canales; construcción de vías exclusivas para transporte, de carga peligrosa)" (p.28).*

Preparación: *"conjunto de medidas y acciones previas al evento destructivo, destinadas a reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando las medidas y procedimientos de respuesta y rehabilitación para actuar oportuna y eficazmente. (Ejemplos: Inventario de recursos humanos y financieros; elaboración de Planes de Respuesta; determinación de coordinaciones y sus procedimientos, ejercicios de simulacros y simulaciones; Capacitación de personal y de la comunidad" (p.28).*

El SNPC se basa en dos Principios: Ayuda Mutua y el Uso Escalonado de los Recursos, la primera responde al trabajo en equipo, coordinación intersectorial orientado al trabajo mancomunado tanto para emprender Planteamientos Preventivos como para establecer planes de respuesta ante Emergencias o Desastres. Mientras que la segunda se vincula al uso eficiente de los recursos y a la movilización gradual de ellos por parte de los distintos niveles del Sistema, de acuerdo a las necesidades que demande un plan, un programa en particular o una emergencia.

De acuerdo al Plan Nacional de Protección Civil (2002) se entenderá por emergencia "una situación que es atendida con recursos locales habitualmente disponibles para emergencias, también una situación que es atendida con recursos locales adicionales dispuestos para emergencias, sin exceder su capacidad, incluso en situaciones en donde pueda exceder requiriendo apoyo. Sin embargo, un desastre puede ser requiriendo apoyo regional y también nacional". También se utiliza el concepto de catástrofe cuando se requiere ayuda internacional porque no es posible atenderlo con los recursos nacionales.

Chile, a nivel mundial, se constituye como uno de los países con más riesgos¹⁴ tanto naturales como antrópicos, realidad que ha generado que la Fase de Respuesta sea de mayor prioridad que la Fase

¹⁴ De acuerdo a la PNGRD 2016 se entenderá por **Riesgo:** *Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) resultado de interacciones entre amenazas de origen natural o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad. (P.51) /*

Preventiva. Esta observación deviene simplemente con revisar en los organismos técnicos la cantidad de instrumentos de gestión y las fechas de creación de éstos orientados a programas, planes y protocolos para respuesta versus la cantidad de instrumentos de gestión para la Prevención.

A pesar que existe evidencia¹⁵ informada por la EIRD que si se invierte en la Fase Preventiva reportará ahorros significativos a la hora de la ocurrencia de Desastres o Catástrofes no es tan evidente la inversión en la Fase Preventiva respecto a los Desastres.

A su vez, aparecen interrogantes, por ejemplo: si Chile es uno de países con más riesgos en el Mundo ¿de qué manera se está trabajando la prevención para fomentar la cultura preventiva? ¿Cómo es la implementación de esa prevención en el territorio local? ¿Cuáles son las acciones que destaca la Política Pública en GRD para ello? ¿A qué se debe que la EIRD en la actualización de los marcos internacionales le otorgue cada vez más énfasis a la prevención?

Son muchas las preguntas, más este estudio se centra en la perspectiva de una de las instituciones principales que trabaja directamente con las comunidades, los Municipios. Mencionar que la Ley N° 18.695 que representa la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en párrafo 1 Naturaleza y Constitución indica:

“La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la

Por **vulnerabilidad** se entenderá: *Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales y ambientales, que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto negativo de las amenazas (p.519./ Por **Amenaza** se entenderá: *Evento físico y/o natural, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales (p.48).* / Por **Capacidad** se entenderá: *Se entenderá para los fines asociados a la Gestión del Riesgo de Desastres como aquella aptitud y potencialidad que posee un individuo, organización, entidad o institución, de índole pública o privada, derivada de las competencias, habilidades, destrezas y entrenamiento de sus recursos humanos y materiales especializados, que permitan desarrollar de modo eficaz y eficiente determinadas funciones, actividades o acciones que son necesarias y ventajosas para contribuir a la reducción del riesgo de desastres en todo el ciclo del riesgo. (P.48)**

¹⁵(EIRD, 2011 citado en Política Nacional en GRD p.17) Estados Unidos, FEMA (Federal Emergency Management Agency), realizó un estudio de retorno de la inversión en medidas de mitigación (incluyendo retro adaptación de infraestructura, obras de mitigación estructurales, normativa de construcción, campañas de concientización y educación) es de USD 4 por casa USD 1 invertido. Por su parte, Naciones Unidas estima de acuerdo a estudios realizados a nivel internacional, que el retorno de la inversión es de USD 7 por cada USD 1 invertido.

comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Adicionalmente, indica en artículo 4° que “Las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con (...) I) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia”. Comienza a aparecer el lugar que se ha destinado en el nivel local para la implementar la Fase Preventiva de la GRD con las comunidades locales, los municipios. Para ello se explora también a qué funcionarios municipales y de qué departamento les corresponde esta tarea y cómo lo hacen.

Por otra parte, señalar que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública aprobó en el año 2002 la formalización de los lineamientos del SNPC en razón de las coordinaciones respecto a las Emergencias y a las acciones en Protección Civil vinculantes a la Prevención suscritas en el Plan Nacional de Protección Civil con Decreto N° 156 indicando:

“DECRETO ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el “Plan Nacional de Protección Civil (...) ARTÍCULO SEGUNDO: Los Ministerios y los servicios, instituciones y organismos dependientes o relacionados con el Estado y las empresas del Estado, conformarán su acción a las directrices indicativas que se imparten en el plan aprobado y darán estricto cumplimiento a las tareas que a ellos se les asignan, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y competencias. ARTÍCULO TERCERO: El Ministerio del Interior adoptará las medidas tendientes a obtener la integral y oportuna aplicación del Plan Nacional de Protección Civil, mediante la coordinación que, conforme a su Ley Orgánica, corresponde ejecutar a la Oficina Nacional de Emergencia. ARTÍCULO CUARTO - El Plan Nacional de Protección Civil que se aprueba por el presente Decreto es del tenor siguiente: Instrumento Indicativo para la Gestión Integral de Protección Civil” (Plan Nacional de Protección Civil, 2002:2).

Este Plan Nacional de Protección Civil (2002:8) tiene por *“objetivo general de dicho Plan se relaciona con disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos”*. Esta estructuración corresponde al accionar del Sistema Nacional de Protección Civil destacado con anterioridad, en donde se destaca en el nivel local a quien coordina este sistema a nivel comunal.

En dicha coordinación local aparece la figura del Director/a o Encargado/a de Emergencia y Protección Civil Comunal, que en – en adelante será ECEPC – quien es trabajador/a municipal. Desde los lineamientos institucionales esta figura tiene el rol de coordinación directa con la autoridad política de una jurisdicción: *“quien será el asesor directo de aquella en todo lo relacionado con la organización, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir, mitigar, preparar, atender y solucionar los problemas derivados de emergencias, desastres y catástrofes que puedan ocurrir u ocurran en su respectiva área jurisdiccional”* (Plan Nacional de Protección Civil, 2002:10).

Esta definición es muy relevante para el estudio, pues delimita quienes son los funcionarios que les corresponde por instrucción decreto vigente hacerse cargo a nivel comunal de lo que indica el artículo 4 que alude a las *funciones relacionadas con La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia* de la Ley N° 18.695. Por otra parte, al enunciarlo en el artículo 4 de la ley referida indica implícitamente que se harán cargo de alguna manera esta gestión. Hacia allá quiere ir este estudio, a conocer esa manera de implementar específicamente la Fase Preventiva de la GRD por medio de esas figuras designadas para ello.

Paradójicamente, pese a las instrucciones tanto del Marco de Sendai, antes de Hyogo, como del Plan Nacional de Protección Civil, que independiente de su carácter Indicativo es un lineamiento oficial del Estado, son escasos los Municipios que cuentan con una Dirección de Protección Civil que se integre con funcionarios que se dediquen al trabajo de la Fase Preventiva.

Pues, la exclusividad en el trabajo preventivo con enfoque en Gestión del Riesgo en los niveles locales prácticamente es inexistente de acuerdo a lo que se puede observar tanto en los organigramas de los 52 municipios de la Región Metropolitana, que están disponibles en las páginas municipales de cada una, como en sus PLADICOS¹⁶ respectivos, que pudiesen visibilizar la GRD Comunal, en caso que la haya.

¹⁶ De acuerdo a lo indicado en la página web del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: El Plan de Desarrollo Comunal (PLADICO) es un instrumento indicativo que cada municipio debe tener según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y debe orientar el desarrollo de la comuna. Tiene una duración mínima de cuatro años y debe ser aprobado por el concejo municipal. Se considera un instrumento mínimo para la gestión municipal.

Si bien estas figuras de Directores/as Comunes de Emergencia y Protección Civil en su mayoría, realizan acciones preventivas, no se puede asegurar estén dentro de la Fase Preventiva de la GRD ni que cuenten con un programa de trabajo para implementar la Reducción del Riesgo, y menos que esos programas estén en línea con la Política Pública en GRD.

Por todo lo anterior, este estudio se centra en el nivel local, el municipio, que comprende y gestiona el espacio, el territorio, la comunidad y es además el lugar físico en donde se desarrollan las prácticas que se analizan a partir del relato de los Encargado/a Comunes de Emergencia y Protección Civil junto a sus equipos, quienes están en el nivel local, donde pasan las cosas.

CAPÍTULO 2. Planteamiento del Problema y Justificación.

2.1 Definición del Problema.

En el marco de los lineamientos internacionales vigentes de la GRD el Estado de Chile los contextualiza a su realidad e incorpora en la Política Pública de GRD que es materializada en el documento Política Nacional GRD y su Estrategia, los cuales se basan también en el Plan Nacional del Protección Civil.

En Chile se sugiere que la implementación de estos lineamientos se desarrolle por medio de los niveles jurisdiccionales, a saber: nacional, regional, provincial y comunal. No obstante, en quien ha recaído por años el rol del trabajo con la comunidad ha sido al nivel comunal. De acuerdo a lo revisado en los antecedentes se ha transferido ese rol a los municipios.

Dado que los lineamientos internacionales tienen como principio salvaguardar la vida de las personas reduciendo los riesgos, y entendiendo que ellas conviven en un territorio local determinado es fundamental conocer cómo están siendo preparadas estas personas en sus comunidades para enfrentar los desastres.

Actualmente, se desconoce cómo se desarrolla este proceso en el ámbito local, pues lo que se ha relevado respecto al ámbito preventivo en tanto mitigación y preparación es lo que presenta el nivel nacional hacia el exterior, con sus resultados y sus análisis desde su perspectiva nacional. Siendo en el ámbito interno chileno lo más destacado sistemáticamente a nivel nacional y regional son las respuestas antes emergencias o desastres.

En este sentido, si los lineamientos internacionales y nacionales destacan que para reducir los riesgos el trabajo es con la comunidad, si el sentido común dice que es allí, con ellos, en donde hay que enfocar el trabajo preventivo de mitigación y preparación ante desastres ¿cómo es entonces ese trabajo? ¿cómo se está preparando a la comunidad para enfrentar los desastres?

Esta información no es mayormente conocida, no ha sido estudiada bajo estas preguntas desde la experiencia del nivel local, y es de gran relevancia conocerla dado que las propias comunidades son las que tendrán que apoyarse para responder ante los probables desastres durante las primeras horas al menos.

Es sabido entre los organismos de respuesta que ante los desastres éstos tardarán mínimo 72 horas en concurrir, incluso más días o hasta semanas dependiendo de la magnitud del evento, la falta de información, los accesos comprometidos, inclusive la salud mental de los respondedores, entre otras variables que se suscitan.

Esto implica que la única manera de sobrellevar los desastres es a través de la colaboración comunitaria. Pero para ello, las comunidades deben recibir la formación correcta y continua en el tiempo, deben existir procesos de mitigación y preparación constantes en cada comunidad para que éstas se familiaricen con los modos correctos para responder, tomar las decisiones adecuadas y apoyarse entre sí en tiempos de desastres, aprendiendo a responder colaborativamente desde sus capacidades, resguardando su seguridad, antes los distintos tipos de eventos que pudiesen suceder.

En este sentido el desconocer el proceso de implementación de la fase preventiva de la GRD en las comunidades locales se transforma en un problema dada la magnitud de las consecuencias que esto trae a la población y al país ante tales eventos, teniendo en cuenta con antelación que contar con comunidades preparadas ayudará a salvaguardar la vida de las personas.

Por todo esto es fundamental conocer la mirada que le otorga a este problema el nivel comunal caracterizado por el Municipio. El que ha sido mandatado institucionalmente para ello y que, además, tiene la experiencia permanente en el territorio.

2.2 Justificación del estudio.

Particularmente, es por medio de las experiencias de los ECEPC y sus equipos quienes podrán precisar el proceso de implementación de la fase preventiva de la GRD en sus comunidades locales.

Develar estas prácticas de los actores claves del proceso distingue a lo menos cuatro ámbitos valiosos de por qué es importante realizar este estudio.

El primero, dice relación con que ni este tema ni este tipo de problema han sido estudiado, por lo que es fundamental abrir un espacio a esta rama de investigaciones que ponen énfasis en los procesos de implementación del ámbito preventivo de la GRD orientado a las comunidades, pero desde las prácticas de quienes realizan constantemente esta labor. No es lo mismo conocer los resultados de la implementación de una política pública de GRD a nivel nacional o regional (América Latina) que conocer cómo se establece y desarrolla la ejecución de la misma en el territorio local.

El segundo representa la posibilidad de fortalecer el trabajo preventivo en tanto mitigación y preparación que se realiza con las comunidades. Toda vez que se expresen las interacciones, la red de intercambio que allí se entreteje, validando las capacidades que cada comunidad tiene en sí misma como un núcleo colaborativo de la sociedad que se impulsa, preparándose mejor y asumiendo el principio de resiliencia. Pero, además, porque el nivel de gasto es menor a la hora de responder frente a un desastre si antes se invierte en prevención, estudios los señalan.

El tercero ámbito refiere a la posibilidad de revisar por medio de los relatos de los ECEPC y sus equipos cómo se relaciona la política pública en GRD con el trabajo preventivo que ellos implementan. Develando con ello las herramientas con que cuenta un municipio para dicha tarea en la actualidad. Y finalmente, el cuarto ámbito dice relación con conocer los procesos para concientizar a la comunidad sobre los riesgos, lo que abrirá una perspectiva de estudio acerca de cómo es el aprendizaje de la prevención de desastres en las comunidades.

III. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo define los conceptos que encuadran la investigación *“Las Prácticas en la Implementación de la Prevención de Gestión de Riesgo de Desastres en las comunidades: Una mirada desde el nivel local.”*

Este tema llega con el problema del estudio el desconocimiento sobre cómo están siendo preparadas las personas en sus comunidades para enfrentar los desastres¹⁷, lo que se vuelve relevante toda vez que dependiendo de la magnitud de éste ellas tendrán una labor social preponderante en el desarrollo del evento.

Recuérdese que la pregunta de esta investigación es ¿Cuáles son las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM)?

En dicho proceso convergen los conceptos que delimitan no solo el tema de investigación, sino que también el proceso de la definición de los objetivos apoyando el camino del análisis de los resultados. Para lo cual, el encuadre teórico se expresa desde un enfoque microsocioal de la realidad y sus categorías conceptuales se abordan vinculadas cada una de ellas a los tres objetivos específicos, dialogando así desde sus posibles alcances con el problema del estudio. Al iniciar, se desarrolla la perspectiva teórica con la cual se enfoca la categoría Prácticas que pretende responder al objetivo general:

Analizar las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

¹⁷ Definiciones referidas en marco de antecedentes.

CAPÍTULO 1. Las Prácticas

El enfoque teórico desde donde se incorpora la noción de prácticas responde a la Teoría de Prácticas Sociales (TPS). De acuerdo a Schatzki (1996) las prácticas se definen como: *“nexos de formas de decir y hacer que tienen cierta dispersión espacial y temporal”*. Por su parte, Ariztía, T (2017) refiere: *“Esta se entiende como una entidad que antecede analíticamente al individuo y la estructura: tanto la acción individual, como la capacidad de las instituciones de moldear el mundo social, serían el resultado del despliegue de las prácticas (...) están constituidas por diversos componentes, competencias prácticas, formas de sentido y recursos materiales”* (p.222).

Para Reckwitz (2002:249, como se citó en Otero Cáceres, C y Díaz-Méndez, C. 2019) la práctica es *“una forma rutinizada de conducta que está compuesta por distintos elementos interconectados: actividades del cuerpo, actividades mentales, objetos y uso, y otras formas de conocimiento que están en la base tales como significados, saberes prácticos, emociones y motivaciones (...) la práctica forma una unidad cuya existencia depende de la interconexión específica entre estos distintos elementos”*.

Utilizar esta teoría para entender las prácticas permite conducirse por ambas caras de la dicotomía agencia/estructura, permitiendo incorporar ambos elementos al análisis y no constriñendo al estudio a un resultado que posicione a las/los actores como imposibilitados de actuar ni tampoco ubicarlos en un espectro subjetivo solamente desde donde fluyan sus propias acciones. Esta teoría reviste su núcleo de análisis en las prácticas propiamente tal, pero advierte que interactúa sistemáticamente con la agencia y la estructura.

Así lo plantean Otero Cáceres, C y Díaz-Méndez, C. (2019:3) *“Las prácticas se configuran como el nexo entre agencia y estructura. Es a través de la repetición de las prácticas llevadas a cabo por los agentes que se reproduce o modifica la estructura”*.

En tanto Reckwitz (2002, como se citó en Otero Cáceres, C y Díaz-Méndez, C. 2019) *“El orden social es básicamente la reproducción social (...) Los campos sociales y los complejos institucionalizados (...) están estructurados por las rutinas de las prácticas sociales”* (p.3).

“Se tomarán en consideración también la relación de los elementos que constituyen las prácticas que plantea (Ariztía T, 2017) en razón de las definiciones de otros autores: *“En base a la definición*

provista por Rekwitz y los trabajos de Shatzky, Shove et al. proponen entender las prácticas como formas de hacer y/o decir que surgen de la interrelación espacio temporal de tres¹⁸ elementos: competencias, sentido y materialidades” (p. 224-225).

En este sentido la categoría, *prácticas*, permite realizar un análisis que integra la visión de agencia y de estructura a su vez, dado que, *las prácticas*, conforma las acciones que los individuos realizan en un contexto determinado y determinante. En el juego agencia / estructura *las prácticas* pueden moverse por ambas dimensiones.

CAPÍTULO 2. Los procesos que componen la Implementación.

La primera parte del encuadre teórico se vincula con los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM). Para lo cual es necesario esclarecer los conceptos centrales como son: Implementación, Fase Preventiva en GRD, ésta encarnada en una política pública; por tanto, la noción de política pública es también parte de la definición conceptual en el enfoque que aquí se utiliza para presentar este proceso.

2.1 La Implementación y la Política Pública.

Al iniciar, recordar brevemente el contexto sobre cómo surge en el país la política pública en GRD, antecedente sumamente relevante que da luces para entender el problema del estudio, cómo están siendo preparadas las comunidades locales para enfrentar desastres, pero que además es ese contexto el que ha determinado las categorías conceptuales y sus enfoques para mirar el problema.

¹⁸ *El primer elemento, las competencias, dice relación al conjunto de saberes prácticos y habilidades (know how) que hacen posible la realización de una práctica. Esto implica no solo los saberes relativos a la ejecución de una práctica por parte de un actor (...), sino también a los saberes sobre los cuales es posible evaluar cuándo una práctica está bien realizada por otros. El segundo elemento constitutivo de toda práctica es el sentido. Hace referencia al conjunto amplio de aspectos teleo-afectivos, valoraciones y repertorios culturales sobre el cual se establece el significado y necesidad de una práctica para quienes las ejecutan. Esto comprende, entre otras cosas, los repertorios de valoración de las actividades (lo deseable, lo bueno), así como el conjunto de significados, creencias y emociones asociados a una práctica concreta. Tal como otros componentes, el sentido puede ser compartido por distintas prácticas. Finalmente, el tercer elemento que constituye las prácticas son las materialidades. Estas abarcan la totalidad de las herramientas, infraestructuras y recursos que participan de la realización de una práctica”. (p.224-225).*

Luego del desastre del 27 de febrero del año 2010 Chile fue observado por la ONU¹⁹ que dentro de las conclusiones planteadas estableció:

“...frente al riesgo de desastres, (en Chile) no se han dado aún los pasos necesarios para su gestión. El país no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento” , indicando además que: *“...el marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos. No existe una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, al igual que no existe una gestión del riesgo integral”.*

ONU le sugiere a Chile 75 recomendaciones entre las que se han cumplido se conformó una Plataforma²⁰ Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que elaboró la Política Nacional para la GRD, fue formalizada legalmente con decreto supremo el año 2016.

La creación de la política pública de GRD se plantea con el objetivo:

“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” (p.33)

Esta política cuenta con dos tipos de alcance²¹, el primero de índole territorial que apela a la implementación en los niveles regional, provincial, comunal; y, un segundo alcance de temporalidad que promueve se siga trabajando en la implementación de la GRD independiente de los gobiernos de turno dado que esos procesos pueden responder a corto, mediano, pero por sobre todo largo

¹⁹ ONEMI. (13 enero 2021) Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.onemi.gov.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>

²⁰ Para mayor información remitirse a marco de antecedentes.

²¹De acuerdo a la Política Nacional para la GRD el alcance de ésta dice relación con: *Dado que la implementación de una política implica ejecutar acciones a corto, mediano y largo plazo, y generar un cambio en el desarrollo territorial de un país, se han establecido dos alcances claramente definidos. El primero de ellos es la Territorialidad, vale decir, que su implementación se realizará en los tres niveles de la División Político-Administrativa que rige al país: comunal, provincial y regional (...)* El segundo alcance que se plantea es la Temporalidad, ya que muchas de las acciones derivadas de los lineamientos propuestos en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres son lentas y de larga permanencia y, por lo tanto, requieren la continuidad de éstas en el tiempo, trascendiendo a los gobiernos. (p 33)

plazo. Además, la política toma la GRD como eje central de su quehacer y la define a partir de los encuadres internacionales²²:

“Es el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, 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” (p.33).

Este planteamiento refiere su foco de atención al tratamiento de las fases de respuesta y prevención, fases que conforman el ciclo²³ del riesgo junto a la fase de recuperación. Pero, además, se promueve como un proceso que busca, entre otras cosas, ejecutar políticas, en este caso una política pública en GRD, perspectiva a revisar en contraste con enfoques de una política pública por definición.

La política pública deviene de la noción de política, que se plantea en tres esferas necesarias de trazar, como indican Fernando Martín, Jaime et. al. *Introducción al Análisis del Políticas públicas* (2013):

“El término política es utilizado recurrentemente –tanto en el lenguaje científico como ordinario– en contextos y situaciones diferentes y con distintos significados o valoraciones. A diferencia del idioma inglés en el que existen distintos conceptos para identificar las tres dimensiones o niveles de la Política (polity, politics y policy), el idioma castellano –y muchos otros idiomas europeos– no nos provee de estas herramientas para poder diferenciar conceptualmente bien estos niveles”²⁴ (p.57).

Si bien, las primeras dos polity y politics son dimensiones²⁵ importantes, es policy, la tercera dimensión, la que proporciona el alcance más idóneo para apoyar la dirección del estudio sobre la

²² Definición indicada en Política Nacional para la GRD 2016 y citada en Marco de Antecedentes. Esta definición que utiliza dicha política es extraída, a su vez, de la UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. 2009.

²³ Ciclo ddefinido en marco de antecedentes del estudio.

²⁴ Fernando Martín, Jaime et. al. (2013) profundizan en la idea: *En el lenguaje del “sentido común” (un lenguaje distinto al de los especialistas o científicos), por ejemplo, la política es usualmente concebida como una actividad asociada, según los distintos momentos históricos, a cargas valorativas diversas. Hasta hace poco tiempo atrás, la política se concebía como una actividad en la que predominaban los intereses mezquinos de sus protagonistas, y en algunos casos extremos a la presencia extendida de prácticas corruptas. Es por ello que no resulta extraño que el término política fuera utilizado muchas veces en el lenguaje ordinario con una intensión peyorativa.* (p.56).

²⁵ Las definiciones que Fernando Martín, Jaime et. al. (2013:57) plantean acerca de la política son: *“La dimensión más amplia o estructural de la política es la que refiere al concepto de polity. Esta es la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político (...) La segunda dimensión de la política es la que refiere al concepto de politics. Este nivel es el que habitualmente asociamos (en especial en el lenguaje ordinario) al concepto de política, puesto*

implementación de la política pública en GRD en referencia a la fase preventiva. Por lo que la explicación sobre ella es lo que interesa en este punto y para lo cual sirve la planteada por Fernando Martín, Jaime et. al. (2013):

“La tercera dimensión de la política es la que refiere a la policy (o policies). Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno)” (p.57)²⁶”.

Se destaca en este punto la implementación como parte de un proceso de la política pública a considerar en este estudio, para ello Aguilar Villanueva et. al (1993) en referencia a la definición de la implementación²⁷ de las políticas indica:

“En la bibliografía existente se encuentran diversos significados del concepto de implementación a menudo incompatibles. Nuestra definición es explícita: la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”²⁸ (p. 101-102).

que es esta dimensión la que refiere a la dinámica inherentemente conflictiva de la política. La política se vincula estrechamente con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social (...) la tercera dimensión de la política es la que refiere a la policy (o policies). Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) (...).”

²⁶Fernando Martín, Jaime et. al. (2013) Continuación de cita: *En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente. Es por ello que cuando la atención se centra en las políticas públicas se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva de las políticas, sus contenidos, sino también la dimensión operativa, esto es su implementación. (P.57).*

²⁷ Aguilar Villanueva et. al (1993:101-102): *Examínese, por ejemplo, las distintas interpretaciones del concepto de implementación Implícitas en Pressmany Wildavsky (1973), Smith (1973), Lazin (1973), Bunker (1972), Hick (1972), Gross et al. (1971) y Dolbeare y Hammond (1971). Véase también estudios, en los que se utilizan diversos conceptos para examinar el concepto de la Implementación: Jones (1970), Gergen (1968), Gross (1966) y Dror (1968).*

²⁸ Aguilar Villanueva et. al (1993:101-102) Continuación de cita: *Debemos insistir en que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. De igual forma, la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto). Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política”.*

La noción de implementación es un elemento central en este estudio por lo que es necesario también dejar en antecedente que los estudios dan cuenta que ha sido una dificultad su tratamiento, así lo destaca Aguilar Villanueva et. al (1993) señala *“el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño”* (p.25).

Ciertamente los interesados en políticas públicas han revisado la complejidad de los procesos de la misma, y han definido variadas formas en su elaboración. En concordancia a ello, se presenta la noción de política pública en base a distintos componentes desde la perspectiva de Martínez Nogueira²⁹ (1995, como se citó en Fernando Martín, Jaime et. al. 2013):

Pero, así como propuestas para definir o producir una política pública también hay cuestionamientos sobre la estructuración de la misma, frente a lo cual Parsons W (2007) plantea *“tal como todos los críticos del modelo del ciclo de las políticas públicas se apresuran a señalar, en el mundo real no hay fases claramente definidas”*.

Uno de los cuestionamientos más importante es la de Sabatier y Jenkins-Smith (1993, como se cita en Parsons W 2007): que plantean cinco críticas al modelo heurístico del ciclo de las etapas de las políticas públicas:

“I) No aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente. II) No puede someterse a pruebas empíricas. III) Caracteriza la formulación de políticas como un proceso básicamente “de arriba hacia abajo” y no toma

²⁹ Martínez Nogueira (1995, como se citó en Fernando Martín, Jaime et. al. 2013: 60-61): *“Por política pública puede entenderse un: i) Campo de acción: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior, política de innovación, etc.). A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del estado a través de instrumentos y acciones específicas. ii) Declaratoria de intención: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de los contenidos de la política. iii) Proceso de conversión: una movilización de recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos) para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos. iv) Ciclo de acción: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad. v) Conjunto de productos, resultados e impactos: consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado”*.

en cuenta a otros actores, como los responsables de dar atención al público. IV) La noción del ciclo de las políticas públicas desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción. V) No da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual no sólo ocurre en la etapa de “evaluación”. (p.113)

Lo que plantea Parsons W (2007) respecto al modelo heurístico, que refiere al ciclo de políticas públicas, es que si bien está de acuerdo con parte de las críticas en tanto no puede reducirse a pasos o ciclos la realidad compleja del mundo. No obstante, pese a ello la valida y la usa teniendo en cuenta que ha sido una herramienta para poder “*explorar*” a la detección de problemas públicos y organización para resolverlos o intentar resolverlos, y que si no es esta herramienta entonces cuál es y que la hará diferente de establecer pasos.

De otro modo, corresponde ahora presentar cómo se gesta este proceso de una política pública en tanto ciclos en relación a la Política Nacional para la GRD, la cual ha organizado su ciclo de acción de acuerdo a un Plan Estratégico Nacional para la GRD, aún vigente su versión (2015 -2018). Este Plan contempla una articulación basada en: 5 Ejes prioritarios en concordancia con los 5 ejes del Marco de Sendai³⁰, los cuales son transformados a objetivos estratégicos que, a su vez, son definidos como acciones estratégicas que transitan entre lo regional y nacional; teniendo en algunas metas actividades específicas con parte del nivel local. Se propone ejemplificar³¹:

Será interesante conocer en el análisis de este estudio cuál es la experiencia de los/as entrevistados/as respecto a esto, el proceso de implementación de la GRD.

³⁰ Para mayor información revisar marco de antecedentes.

³¹ Plan Estratégico Nacional para la GRD 2015-2018, p.69.-

“Eje 1: Fortalecimiento Institucional

01.2: Objetivo Estratégico: Incorporar debidamente la Gestión del Riesgo de Desastres en políticas, estrategias y planes sectoriales y territoriales, en todos los niveles de la división político administrativa del país.

1.2.6: Acción Estratégica: Fortalecer las capacidades municipales para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en su planificación dentro de las vías de financiamiento existentes. Descripción Elaboración de diagnósticos situacionales de GRD locales. Definición de etapas de implementación y priorización de acuerdo a criterios locales. Identificación de proyectos factibles de implementar. Consideración de buenas prácticas resultantes de proyectos ya ejecutados.

- **Responsable/s:** Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública / Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) / Municipios.

- **Colaborador/es:** Plataforma Nacional para la RRD.

- **Metas y Plazos:** • 100% de los municipios incorporan la GRD en su planificación comunal a diciembre de 2018.
• 50% de los municipios implementan proyectos relativos a la GRD a diciembre de 2018” (p. 69)

Fuente: PENGRD, 2015-2018, p.69

2.2 El Enfoque de la Política Pública en GRD

Luego de revisar los aspectos básicos sobre cómo se comprenden los conceptos de Política Pública, Implementación y revisar de manera sucinta los planteamientos de la Política Pública en GRD junto a su Plan de Acción es pertinente conocer cómo la política pública en GRD entiende, a su vez, la política pública. Es decir, desde qué enfoque la pensó, para lo cual la Política Nacional (2016:17) cita haciendo referencia a Meny Yves y Thoenig:

“Una política pública está definida como un programa de acción de los gobiernos en un sector de la sociedad y en un espacio geográfico determinado, adoptado en el quehacer de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Estas están orientadas a buscar el desarrollo de una sociedad, por medio de principios que el Estado declara como prioritarios al detectar un problema o falencia que debe ser solucionado o reparado, ya que toda política pública encubre la teoría del cambio social (Meny Yves y Thoenig, 1992)”.

Refiere también la Política en GRD en su versión digital³² aludiendo a los mismos autores acerca de la idea de problema: *“El Sistema Público advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública (Meny Yves y Thoenig, 1992)”*. (p.11)

De otro modo, en el análisis de Yves Surel³³ (2008) sobre las políticas públicas como paradigmas, señala:

“En este sentido, se encuentra la analogía hecha por Meny y Thoenig entre políticas públicas e hipótesis relacionadas con el cambio social. Según ellos, el trabajo de todo analista debe, en efecto, estar guiado por el postulado conforme al cual Meny y Thoenig (1989b, p.140, como cita Surel, 2008) señalan: “toda política pública supone una teoría del cambio social. [...] El decidor gubernamental se comporta como un operador que apuesta a que se producirá una consecuencia cuando él intervenga. Él es portador de una representación de las razones por las cuales está consecuencia se generará, de una legitimidad de su eficacia que es también una anticipación de los encadenamientos de eventos entre sus realizaciones propias y los efectos externos” (p. 48).

Con esto lo que Surel pretende señalar es que no puede quedar en reduccionismos un ámbito mucho más amplio como el de las políticas públicas.

En contraste con dicha visión Oszlak y O’Donnell (citados en Jaime et al 2013) plantean una perspectiva distinta de la política pública como *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p.58).*

Desde el análisis realizado por Jaime et al (2013) referido a este tema, al cual adhiere la investigadora, se produce un contrapunto tanto con la visión de Meny Yves y Thoenig como con la de Dye (1995) aun cuando comparte el punto con este respecto a la posibilidad no solo de hacer, sino también en el omitido de no hacer Jaime et al plantea que la perspectiva de Oszlak y O’Donnell es más amplia porque incorporan el componente de tener que responder a ciertas demandas de actores activos, pero además debido a que sacan a la política pública de una suerte de convenio con

³² Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres. (29 de marzo de 2021). https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---pol__tica-nacional-en-gesti__n-del-riesgo-de-desastres.pdf

³³ Yves Surel, las políticas públicas como paradigmas. Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N.º 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 41-65

un gobierno, incorporando al Estado y sus instituciones atingentes a la materia en una interacción, y con todas las posibilidades de conflicto incluido.

Así Jaime et al (2013) lo manifiesta: *“Pone en el centro de la definición al Estado –no solo al gobierno– en tanto conjunto de instituciones públicas que ponen en ejecución a través de un conjunto de acciones esas decisiones, desplazando el interés desde el momento decisonal al momento de implementación de la política pública” (p.58).*

En este sentido, y a juicio de la investigadora, es muy importante la perspectiva que da Oszlak y O’Donnell porque ellos hablan de la incorporación del Estado, lo que también es en relación a los otros que aparecen en la esfera pública. Por su parte, los dos elementos que se incorporan a la visión de política pública ponen en tensión la base teórica que refiere la concepción de la política pública de la GRD, toda vez que bajo estos elementos lo que destaca como referente teórico dicha política termina apareciendo como producto de un gobierno. De algún modo, esta observación tiene asidero dentro de las cinco críticas al modelo heurístico que realizaban Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

A pesar de ello, el enfoque de la política pública en GRD supone responder a un enfoque más amplio del que parece advertir adhiere, lo que probablemente ocurre en distintas políticas públicas. Sin embargo, en este caso una política pública en GRD que sabe que abarca una configuración de la realidad social absolutamente amplia y que, por cierto, va más allá de un gobierno de turno, más allá de sus acciones u omisiones, pareciera ser inconsistente su enfoque de política pública con el alcance y amplitud que plantea.

Esto porque el enfoque de la política pública deja entrever cierta evidencia en la perspectiva con la que está analizando el problema cómo salvaguardar las vidas de las personas en tiempos de desastres. Esta perspectiva pareciera estar inclinada más hacia lineamientos como gobierno, que, hacia lineamientos como Estado (dependiendo del rol en el que se ubique). Pero, aun cuando esta política se arroje el hecho de haber sido construida por una Plataforma en la que convergen diversas instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, lo que es un hito importante.

Solo se tendrá más claridad de esto en el análisis del estudio en donde los/as entrevistados/as tendrán algo más que decir respecto a la política pública en GRD desde sus experiencias en el nivel local. Y de esa manera contar con más luces para saber si la pretensión del cambio social que advierte esta política efectivamente se puede implementar con quienes forman parte de la sociedad o solo con parte de ésta.

2.3 El conflicto de la Planificación.

Desde una perspectiva distinta a las recorridas recientemente se considera la categoría de planificación de Carlos Matus para observar cómo esta noción se relaciona con el proceso de la implementación de la política pública en GRD. Matus propone una observación de la planificación que ayuda a mirar los modos en que se realizan, pero más allá de ello, ahonda en quién planifica y para qué planifica, lo que, a juicio de la investigadora, son elementos claves a la hora de pensar una política pública.

El autor (1987) define planificación como: *"Planificación no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos, que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país a causa de nuestras acciones"* (p.16)

Sin embargo, para poder explicar, el autor recorre variados ejemplos para demostrar que la planificación se encuentra en permanente tensión entre el individuo, al que llama "hombre individuo" y la sociedad, que indica como "hombre colectivo", lo que no significa que estén en carriles distintos más bien figuran en un espacio común del que son parte tanto como individuo tanto como colectivo pero que transitan por motivaciones, así lo explica Matus (1987):

"el "hombre colectivo" no es independiente del "hombre individuo", ni tiene objetivos o intenciones homogéneas. Necesariamente el "hombre colectivo", como actor del plan debe responder y estimular a la conciencia social de cada "hombre individuo", ahora agrupado con muchos otros hombres con intereses y visiones más o menos comunes, y así conforma una fuerza social que decide luchar por conducir y no dejarse conducir, que opta por resistir la corriente de los hechos, e intenta someter a su voluntad social el movimiento de la realidad para avanzar hacia su propio diseño de futuro" (p.20)

En este conflicto es posible observar el conflicto social inherente a esta interacción, pero aquí lo que quiere destacar el autor es el problema para planificar:

"cuando decimos que planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar "que nos lleven" y tratar de ser "conductores" de nuestro propio

futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social, el "hombre individuo" realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y la fuerza del "hombre colectivo" puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos" (p.19)

En este sentido, las dificultades que pueda advertir el proceso de implementación de la fase preventiva de la GRD en tanto política pública también pueden ser miradas desde un espectro más amplio que la particularidad de esa política o de esos actores en cuestión. Sino que abstraer ese asunto a un cuestionamiento social incluso sobre cómo se establecen estos procesos de planificación.

Aquí Matus deja dos pistas, la primera:

"El hombre colectivo es conductor del proceso social. Por ello, la planificación surge como un problema entre los hombres: Primero, entre el hombre individuo, que persigue fines particulares y el hombre colectivo que busca un orden y una dirección societal; y segundo, entre las distintas fuerzas sociales en que se encarna el hombre colectivo, que luchan por objetivos opuestos" (p.20)

Matus reflexiona sobre las diferencias entre los hombres que su forma de ver el mundo y sus relaciones con el medio inherentemente serán distintas entre sí, lo que hará que cada planificación esté supeditada también por los *diseños sobre el futuro* de cada quien, los que serán y son en múltiples casos conflictivos entre sí al momento de planificar. Sin embargo, aquello que agudiza más este conflicto es la segunda pista que proporciona Matus al evidenciar en el modelo normativo de planificación un eco reduccionista para planificar, pero antes que eso, reduccionista para mirar la realidad social en la que se debe planificar. Ante lo que destaca:

"La planificación tiene que apoyarse en alguna teoría de la producción de acciones humanas. Los métodos de planificación se refieren a acciones humanas, cuyos efectos se intenta producir en un sistema de gobernabilidad dada. El modelo aparentemente más gobernable es aquel donde un solo actor planifica y gobierna el sistema" (p.85)

Matus alude a propósito de esto que *“la teoría que requiere este tipo de planificación es una teoría del comportamiento social que se apoya en las relaciones sistémicas causa-efecto, asumiendo que el efecto es predecible y constituye un comportamiento”* (p.85).

Este enfoque es muy interesante porque vincula la planificación a la forma en cómo los hombres se acercan a un determinado hecho o la interpretación que hacen de éste en tanto paradigma de funcionamiento incorporado incluso a través del lenguaje, un aspecto destacable en tanto orienta aquellos modos y límites, por cierto, con los que se puede pensar la planificación. Lo que de cierta manera pudiera tener un nexo con las críticas que se refirieron en el apartado anterior a los ciclos de política pública como modelo heurístico.

Para el autor (1993:6) la cosa es *“o sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible”*. Sostiene que la problemática de la confusión radica en las lógicas de planificación tradicional, de estrategia corporativa y el análisis de la gran estrategia. En realidad, alude mayormente a las dos primeras, pues la tercera requiere de gran avance en la materia y creatividad por tanto no imitación.

Parafraseando a Matus (1993) lo en ese entonces ocurría era que, las lógicas de planificación tradicional respondían a una intención predictiva que, por supuesto no es viable. Respecto a la lógica de la estrategia corporativa su carácter empresarial privado tenía más diferencias con lo público que similitudes, por lo que tampoco era un ámbito de planificación que se considerase un camino. Frente a eso entonces la alternativa era prácticamente no planificar dado que no se puede predecir el futuro, perspectiva que muchos economistas y de alta dirección pública de la época acuñaron. Pero Matus explicaba algo relevante para aclarar la confusión, no se trataba de predecir sino de previsión apuntando a prever y prevenir.

Visión que desde la lógica de este estudio es vinculante absolutamente. Él apuntaba a que el planificar permitiría tener un abanico de opciones para responder frente a x situación que no es predecible, pero que al prever se aleja más la posibilidad de improvisar y se acerca la posibilidad de generar capacidades de acciones eficaces. Sin embargo, también planteaba (1993:5): *“creo que en*

varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación”.

Los planteamientos del autor abren otra ventana y una tercera pista, el vínculo de la planificación con los “resultados” de la Democracia, escenario que situaría a la GRD en tanto política pública como otro ámbito más de conflicto. Lo que no deja de ser complicado, pues evidenciaría no sólo que existe un problema grave para atender los problemas o dificultades públicas de la sociedad, sino que además podría eventualmente implicar que bajo el modo de planificación con que se crean las políticas públicas todas las venideras acusarían el mismo problema, escenario que sí podría tener una lógica sistémica de causa - efecto. Esto abre la pregunta ¿si eso fuera así cómo es que estas políticas públicas sobreviven, ¿qué es lo que reportan como logro para estar vigentes, a quienes lo reportan?

Estas pistas que otorga Carlos Matus hacen recordar de dónde viene la política pública en GRD, de un desastre, pero que fue solicitada externamente. Quizás una pregunta válida bajo esta perspectiva que abre el autor sería preguntarse más allá de quien elaboró la política pública en GRD que ya se ha indicado, ¿para quién se elaboró dicha política? Su respuesta podría contestar en parte la planificación que se piensa para ella. Así como también podría conocerse si aun cuando existiera planificación en la política pública en GRD se recurre de igual manera a la improvisación.

Ciertamente no se tendrán todas estas respuestas en este estudio, pero más de algunos indicios y también enfoques se conocerán al revisar a la luz de las experiencias de los/as entrevistados/as cómo converge el proceso de planificación en la implementación de la fase preventiva de la GRD en las comunidades locales.

CAPÍTULO 3. La capacidad de agencia de los actores.

La segunda parte de este encuadre teórico se vincula con la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

La noción de agencia ha sido utilizada en variadas formas para al menos explicar, analizar y proponer la capacidad de acción de los sujetos en distintos ámbitos de la sociedad desde la sociología, la filosofía, la ciencia política, la psicología, la economía, entre otros. En este apartado se establece la noción de agencia como eje central, esta categoría es concebida desde la perspectiva de Guillermo O'Donnell y acompañada de la visión de Amartya Sen respecto a la misma, pero además se presentan algunas otras definiciones del concepto.

Por otra parte, dentro de este recorrido, y específicamente referente a este apartado del capítulo, se discute sobre la inclusión o no de un enfoque sociológico en tanto sugiere, en principio, invitar a la teoría social contemporánea tanto porque el tema la evoca como porque está en el enfoque sociológico. En este caso, se evoca la perspectiva de Anthony Giddens respecto a su teoría de la Estructuración, toda vez que ésta plantea una relación dialéctica entre la estructura y la actuación de los agentes, y bien pudiera asociarse a este tema. Sin embargo, la decisión final la excluye, argumentación que se presenta a fines de este apartado.

3.1 Definición de Agencia.

Para abrir el punto partir con Guillermo O'Donnell, politólogo argentino. En su libro Democracia, Agencia y Estado (2010) indica que la agencia responde a la idea de ciudadano/a político³⁴, lo que implica tener derechos y libertades. Así lo destaca:

“Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en término de la agregación de los votos como del ejercicio de cargos gubernamentales y/o estatales³⁵. Los individuos pueden no ejercer tales derechos y libertades, pero el sistema legal de un régimen democrático construye a todos como iguales capaces de ejercitar tanto estos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes”. (p.40).

³⁴ Para O'Donnell (2010) la Ciudadanía Política consiste en: *Individuos que cuentan con la asignación legal de los derechos y obligaciones correspondientes implicados por la apuesta democrática; es decir, participar en elecciones limpias, votar y ser elegido y tomar parte en actividades afines, junto con algunas libertades concomitantes (tales como las de expresión, asociación, acceso a libre información y libre movimiento) necesarias para el ejercicio efectivo de esos derechos.* (p.42)

³⁵ O'Donnell (2010) define Estado: *Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.* (p.76).

El concepto de agencia en O'Donnell admite como elemento central la capacidad para decidir en su calidad de ciudadanos/as políticos con derechos, libertades y obligaciones, contexto que le es otorgado a este agente por un sistema legal, que para el autor es gravitante.

A su vez, otro aspecto fundamental que O'Donnell registra en este ciudadano/a político convertido en agentes es:

“Un agente es alguien dotado de razón práctica y discernimiento moral, que hace uso de su capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son en principio razonables en función de su situación y metas de las cuales, salvo prueba concluyente en contrario, se considera que es el/la mejor jueza. Esta capacidad hace del individuo un agente moral, en el sentido que normalmente se siente (y es considerado por otros) un ser intencional, no puramente reactivo, en principio responsable de sus decisiones y, al menos, de las consecuencias directas que emanan de éstas”. (p.50).

El autor entonces conduce el sentido de agencia por medio no sólo de las capacidades de un individuo para actuar en un campo, sino que destaca en él un registro consciente³⁶ interpretando este concepto como la capacidad de entender y volverse responsable de lo que se está haciendo, de su decisión.

Por su parte, Amartya Sen es un hombre economista, sociólogo y filósofo indio, su perspectiva de agencia es a partir de un enfoque orientado al desarrollo humano, en donde la agencia de cada individuo es central para éste en tanto capacidad humana. Para Sen (1999, como se citó en Revista de Desarrollo Humano, 2011:1) la capacidad de agencia genera: *“una mayor libertad aumenta la habilidad de las personas para ayudarse a sí mismas, y también para influir en el mundo. Estos temas son centrales para el proceso del desarrollo”.*

Amartya Sen define como agencia: *“aquello que una persona tiene la libertad de hacer y lograr en búsqueda de las metas o valores que él o ella considere importantes”* (1985, como se citó en Revista Interamericana de Psicología/Interamerican, 2007:2).

³⁶ De acuerdo al Diccionario de la Academia de la Lengua Española (2021) la palabra consciente entre sus acepciones significa: *dicho de una persona que tiene conocimiento de algo o se da cuenta de ellos, especialmente de los propios actos y sus consecuencias/ que tiene consciencia o facultad de reconocer la realidad.*

Para Sen la agencia es la capacidad para acceder al logro de sus metas construyendo un camino para ello con la habilitación que le otorga su libertad para actuar, y es el propio O'Donnell quien lo refiere a propósito del análisis de la agencia se convierte en un fundamento común para tres corrientes.

Para O'Donnell existe un tipo de convergencia respecto a la agencia, señala:

“(...) una significativa convergencia: la que existe entre democracia y las corrientes actuales sobre los derechos humanos y el desarrollo humano. Estas corrientes comparten un fundamento común, la concepción del ser humano como agente. Un ser dotado de razón práctica puede esperar ser respetado en su dignidad como tal; puede también esperar la provisión social de condiciones necesarias para ejercer libremente los aspectos cognitivos, morales, dialógicos y de sociabilidad de su agencia. Someter a este individuo a violencia física o al recurrente temor a esta (...) son todas severas negaciones de su agencia” (p.238-239)

Sen (1985, como se cita en O'Donnell, 2010) *“esas capacidades son un modo de caracterizar la libertad positiva, y pueden ser vistas como derechos – derechos positivos para hacer esto o para ser eso”* Frente a esto O'Donnell interpreta a Sen refiriendo: *“Un adecuado conjunto de capacidades permite a los individuos elegir entre los diversos funcionamientos que valora; de acuerdo a Sen, ésta es la libertad positiva de decidir, con razonable autonomía, conocimiento y responsabilidad, el curso de la propia vida – en mis términos, ser un agente”.* (p.239)

En ese sentido, la agencia que describe O'Donnell expresa valores trascendentes, y este alcance que hace el autor respecto a la convergencia descrita tiene asidero en la historia de la agencia que el destaca en su libro. Reconoce la relevancia de la condición en que se encuentra la agencia de los individuos hoy en día.

Pero esa relevancia desde la perspectiva del autor es más allá de la fecha, el se detiene en cuánto se ha ganado en derechos, incluso se han podido establecer sistemas democráticos. Esto respecto a otros siglos en donde los derechos y libertades tenían otros grados de coerción.

De otro modo, se presenta la perspectiva de agencia personal que plantea Susan Pick et. al (2007) refiriéndose a una serie de autores que han escrito sobre agencia *“se ha definido en la literatura psicológica, filosófica y del desarrollo socioeconómico, como una manera de explicar aspectos del*

funcionamiento humano autónomo (Alkire, 2002; Archer, 2003; Bandura, 1996; Kabeer, 1999a; Kagitcibasi, 2005; Little, 2000; Sen, 1985; 1999)”³⁷

Mientras que desde estudios con enfoque psicosocial investigan entre los tipos de agencia como la que clasifica Smith A.T (2002, como se citó en Hernández L et. al, 2010) *“existen tres tipos de agencia: coyuntural, sistémica y retroactiva. En la primera, un agente cambia el curso de la historia por actuar en circunstancias particulares, pero sin haber tenido la intención de provocar tal cambio. En la segunda, el agente tiene la intención de producir el cambio y tiene el poder necesario para hacerlo. Es el caso de los grandes líderes. En la tercera, los cambios producidos por un agente se amplifican con el tiempo como sucede, por ejemplo, con los grandes inventores”* (p.83)

Así también el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2021) indica que Agencia significa: Diligencia, solicitud. En segundo término, se plantea Agenciar como: *Hacer las diligencias conducentes al logro de algo y en su segunda acepción se define como procurar o conseguir algo con diligencia.* Mientras que diligencia dicese: *poner todos los medios para conseguir un fin.*

Por otra parte, es pertinente diferenciar agencia de agenciamiento³⁸ en tanto ésta última significa: *Palabra derivada del verbo latino ago, agis, agere, que significa hacer, actuar. El agenciamiento se traduce en la capacidad del sujeto para generar espacios críticos no hegemónicos de enunciación del yo, en y desde lo colectivo, para contrarrestar las lógicas de control que se le imponen.*

En definitiva, todas las versiones de agencia aquí enunciadas comparten en la agencia su categoría de acción dinámica, pero también se advierten tendencias propias del enfoque de quienes la han considerado para observar la realidad social, política, económica, ecológica, psicológica y todas las dimensiones en las que sea posible y se busque conocer, explicar, analizar la actuación de los individuos en el mundo social.

Ahora bien, se ha identificado la categoría agencia en varios de sus muchas ocupaciones, y se ha indicado al inicio del apartado que es la agencia de O’Donnell la que sobresale y se declara eje

³⁷ Pick, Susan, y Sirkin, Jenna, y Ortega, Isaac, y Osorio, Pavel, y Martínez, Rocío, y Xocolotzin, Ulises, Y Givaudan, Martha, y. *“Escala Para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE)”*. Revista Interamericana de psicología, vol.41, no.3, 2007, páginas 293-304. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28441304>

³⁸ La definición de agenciamiento se ubica en <http://subtramas.museoreinasofia.es/es/anagrama/agenciamiento>.

central de este apartado, pero no se ha explicado aún por qué, teniendo en cuenta además que O'Donnell habla de ella como agente de democracia y no de agencia en política pública como es parte importante de lo que toma en consideración este estudio respecto a la implementación de la prevención en Gestión del Riesgo de Desastres.

En efecto, la consideración por mantener esta categoría aun cuando no sea una agencia en política pública es porque, a juicio de la investigadora, esta categoría advierte tres componentes relevantes que se ponen en juego en los actores y sus agencias en la implementación de la política pública en GRD: el primero es el *sistema legal*³⁹ que sostiene la capacidad de tomar decisiones libremente y por derecho⁴⁰ en el marco de dicha legalidad; el segundo su *razón práctica* que por ello puede esperar recibir y también brindar reciprocidad, respeto, cooperación entre actores. El tercero por su *discernimiento moral* como capacidad de consciencia frente a su propia agencia.

3.2 ¿Es pertinente una Teoría Sociológica para hablar de capacidad de agencia?

En algún momento del ejercicio investigativo se pensó usar la Teoría de la Estructuración de Giddens para explicar los límites de la agencia de los actores que aparecen como figuras relevantes en la implementación de la prevención. Ese límite en la agencia se proyecta en la imagen de las acciones constreñidas por la maquina estructurante de la institucionalidad. Y pese a que en parte es así, realmente no es el foco del análisis, por lo que utilizarla de lleno para argumentar teóricamente ese límite superpuesto en la estructura no se justifica.

Y no es suficiente porque además la teoría de la estructuración de Anthony Giddens tampoco se centra totalmente en el actuante ni en la acción de éste en el medio social que se desenvuelve, sino más bien en la estructura. Tal como lo señala Fanfani T (2001, como se citó en Cambiasso, Mariela 2011:1) "(...) pese al carácter radical de la crítica a los estructuralismos, Giddens se concentra más

³⁹ De acuerdo a O'Donnell (2010): *La emergencia de la agencia y sus derechos subjetivos significó un cambio coperniano; la ley ya no concibió su misión como la asignación adecuada de las partes a una totalidad social ni, en consecuencia, tuvo por objetivo alcanzar una justicia global. Por el contrario, como se infiere de las concepciones nominalistas de Ockam y más tarde de Hobbes, la ley se refiere a las únicas entidades verdaderamente existentes, los individuos. La misión de las leyes es promulgar y proteger la potestad de los individuos, es decir, la capacidad que ellos tienen de ejercer su voluntad en todos los ámbitos no prohibidos por esas leyes. El destinatario y la finalidad de la ley es el individuo, concebido como portador de derechos subjetivos; de acuerdo con esta concepción, si eventualmente se obtiene como resultado un buen orden social, es un producto colateral de las consecuencias socialmente agregadas de los derechos subjetivos* (p.57).

⁴⁰ O'Donnell (2010) plantea: *Estos derechos y libertades definen al ciudadano/a como un agente. Esta es una definición de base legal; esos derechos y libertades son asignados por el sistema legal de una democracia política a todos los ciudadanos/as que habitan en el territorio delimitado por un estado, con algunas excepciones que también son definidas legalmente* (p.40).

en una redefinición del concepto de estructura que en una reelaboración de una teoría sociológica del actor y la acción social (...)".

Por lo que teniendo en cuenta que los conceptos teóricos que se escojan deben iluminar el foco del estudio, no tendría lugar alguno desde este espacio dicha teoría, en tanto el foco aquí es otro. El enfoque es mirar las acciones de los actores en tanto agencia como capacidad de acción frente a la implementación de la fase preventiva en Gestión del Riesgo de Desastres desde las experiencias de los agentes actuantes. Por lo que usar esta teoría contribuiría más bien a soslayar el enfoque de ese objetivo en cuestión producto de un análisis que, a juicio de la investigadora, ya es sabido.

3.3 Categorías Secundarias para el actor Estado.

Es necesario dejar planteado también otras categorías que, si bien son de orden secundaria en el estudio, permiten apoyar el análisis correspondiente en tanto observación de la agencia de los actores bajo el encuadre de la implementación de la fase preventiva en la GRD. Entre las categorías cuentan: Toma de Decisiones, Actores y Cooperación, Instituciones, Principal/Agente, y Enfoque de Redes de Política.

En Jaime et. al (2013) se destaca en el proceso del análisis de la toma de decisiones los actores, la cooperación y desde ahí entre las opciones que se señalan aquí viene al caso mencionar la referente a la visión de "principal/agente".

Parsons (2007, como se cita en Jaime et. al, 2013) define la toma de decisiones como: *"Un proceso en el que se elige o selecciona una determinada opción, por lo cual la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en que los diseñadores de las políticas asignan valores"* (p.120).

Respecto a la noción de actor Jaime et. al (2013:134) indica: *"alguien que puede reconocer sus intereses y preferencias y que además tiene la capacidad de perseguirlos"*.

De otro modo, los mismos autores (2013:134) definen la relación entre actores y cooperación de la siguiente manera: *"la autonomía de los decisores está en gran medida limitada por el peso de las instituciones: toda decisión pública se elabora sobre restricciones. Ahora bien, todos estos análisis parten de considerar los comportamientos individuales"*.

Por Instituciones los autores también declaran:

“no se refiere solamente a un conjunto de leyes, sino que abarca también actitudes, lenguajes, pautas de comportamiento, creencias, valores, etc. Son las normas imperantes en la sociedad en su sentido más amplio. Tienen además una característica particular: deben ser conocidas por todos los que participan de esa sociedad y permiten organizar los intercambios entre actores con distintos recursos y poderes” (2013 p.128).

Además, señalan la importancia de entender cómo las decisiones individuales repercuten en los procesos públicos, para ello dan cuenta *de marcos analíticos para estudiar la acción colectiva* tanto porque desde esos marcos es posible observar la cooperación, pero también el conflicto.

Complementan (2013:128):

“las políticas públicas son el resultado de transacciones (intertemporales) entre los actores políticos. Esas transacciones se llevan a cabo en el marco de un conjunto de reglas (instituciones) del juego político que median relaciones de poder. Finalmente, las instituciones políticas dependen de las características institucionales de naturaleza constitucional o histórica”.

En este sentido, los marcos son: los modelos espaciales, la teoría de juegos, el análisis principal/agente, el análisis del tamaño de los grupos y la noción de dependencia de la trayectoria. No obstante, el que se destaca para este estudio es el principal/agente:

“El esquema de análisis “principal/agente” tiene como objetivo determinar los rasgos fundamentales de una de las relaciones más frecuentes de los problemas de las democracias representativas y las políticas públicas: la delegación o relación jerárquica de intercambio entre una persona o grupos de personas revestidos de autoridad, el principal, y de otras y otras a las cuales se les delega esta autoridad, el agente” (p.138).

El uso analítico de esta categoría da cuenta, como dice el autor, que *la delegación genera “problemas de agencia”* en tanto los intereses del agente pueden no ser los mismos de su principal y en ese conflicto los procesos de implementación de la prevención en tanto política pública comenzarían a perder el foco de atender el problema por el cual se creó dicha política.

En el entendido de esto se han formulado estrategias para sobrellevar los riesgos que existen en la delegación, los autores refieren de otras fuentes los siguientes: *1) especificaciones en el contrato de delegación; 2) los mecanismos de selección del delegado; las obligaciones de informe y control; 4)*

los equilibrios institucionales (Brouard, 2009; Colomer y Negretto, 2002; como se citó en Jaime et. al, 2013:139).

Sin embargo, a juicio de la investigadora, no es acaso la propia agencia de los actores la que puede soslayar cada una de estas estrategias con otras estrategias para incurrir en ello, incluso sin afán de trastocar al principal y sus requerimientos, sino simplemente, por tener otros intereses que van más allá o en otro ámbito del que ese principal lleva como hoja de ruta.

Los autores observan que este proceso termina siendo un asunto de poder social, y refieren que: *“Todas las teorías conciben al proceso de toma de decisiones como algo modelado y determinado por estructuras de poder: clase, riqueza, arreglos burocráticos o políticos, grupos de interés o conocimientos técnicos y/o profesionales pueden ser algunas de las dimensiones que los autores elijan para explicar la idea de poder social”* (Jaime et. al, 2013:128)

Estos destacan el análisis que desarrolla Parsons (2007) respecto a ello, quien alude a seis tipos de enfoques. Se considera para el caso de este estudio la perspectiva del enfoque de redes de políticas con auge desde los 90' en adelante, que deviene del modelo pluralismo y los enfoques neopluralistas:

Jaime et. al (2013) *“Dicho enfoque parte del reconocimiento de que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores gubernamentales, estatales, actores sociales, políticos y económicos. De este modo, la administración (el Gobierno y/o el Estado) deja de ser concebido como el actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de las políticas públicas”* (p.160).

Explican además que este enfoque es concebido de dos puntos de vista:

“Están aquellos que utilizan el concepto para aplicarlo de forma genérica a cualquier tipo o patrón de interacción que se establece entre actores públicos y privados en el marco de subsistemas de política pública específicos” (p. 160).

Lo que da cuenta de la extensión de relaciones que pueden formar parte de la formulación de la política pública, pero también en la implementación de una política pública. Pero a su vez, está el segundo punto de vista:

“Están quienes utilizan el concepto para hacer referencia a una nueva forma (o estructura) de gobierno, distinta tanto a las jerarquías organizadas verticalmente como a las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal” (p.160)

Este enfoque permite observar en el análisis que la extensión de redes de políticas es parte de los modos de implementación de una política pública y que pudiera ser bien una de las formas en cómo se lleva a cabo la política pública en GRD en tanto realice alianzas público – privadas y promueva la horizontalidad en la coordinación de las tareas de la propia política, por ejemplo, en su implementación, incluso, parafraseando al autor que en este enfoque la toma de decisiones puede ni siquiera pasar por los responsables de ella. ¿No responden estos modos a un nuevo tipo de gobernanza?

En concordancia Kenis y Schneider (1991, como se citó en Jaime et. al, 2013) *“Las redes de política se constituyen así en una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, descentralizadas e informales, lo que pone de manifiesto que el proceso de formulación e implementación de políticas no se encuentra completamente estructurado por arreglos institucionales formales” (p.161).*

Finalmente, este enfoque de redes de políticas puede tener mayor aceptación en los últimos tipos de gobiernos de Chile porque anida, en parte, el enfoque gerencial, que desde la explicación que desarrolla Parsons (2007:72) de él, plantea que “se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público a través de técnicas antes consideradas puramente adecuadas para el sector privado/lucrativo”, situación que habilita otras agencias en los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de la Gestión del Riesgo de Desastres.

3.4 Categorías Secundarias para el actor Municipio.

Se presentan las nociones que permitirán analizar la agencia de los municipios en razón de la implementación de la prevención de GRD. Se utiliza la definición de clientelismo político desde Torres (2002) y O’Donnell (1997) acompañada de la noción de política en Max Weber.

Teniendo en cuenta que la perspectiva de Torres alude específicamente a un clientelismo político, mientras que O’Donnell le otorga al clientelismo una visión más amplia, explicando que existen variadas relaciones entre los individuos que pueden estar asociadas a este tipo de relación, y por ello solo lo llama clientelismo, sin apellido.

De esta manera, Torres refiere al clientelismo (2002, como se citó en ZIMERMAN, H. 2017) trasladado a la política implica que *“la relación clientelar se establece con objetivos de acumulación política y –en la mayoría de los casos- de acumulación electoral. Así en una primera mirada, que no contempla la complejidad del fenómeno, caracteriza al clientelismo político como el simple intercambio de favores por votos”*. (p.41).

Mientras que O’Donnell (1997, como se citó en ZIMERMAN, H. 2017) refiere: *“El clientelismo debe ser considerado como una vinculación particular y no generalizada. Comprende una relación entre individuos y de distintos ámbitos, no solo el político. Un carácter especial es el hecho que la vinculación se da entre individuos de status diferentes. Esta vinculación está signada por el intercambio dentro de una relación de dominación”* (p.41).

La apreciación de O’Donnell respecto al clientelismo es mucho más amplia toda vez que lo observa como una relación de individuos, y eso puede darse de extensos modos. Sin embargo, lo que sí destaca es el enfoque de relaciones de dominación que se producen entre individuos de disímiles condiciones, lo que posibilita la dominación de uno sobre otro en distintas materias.

Sin embargo, la perspectiva de Torres colabora en tanto expresa una dinámica de intercambios en una relación de poder y dominación que puede usarse para analizar la relación clientelar entre municipios y partidos políticos, que se desarrolla bajo un encuentro político.

Un aspecto importante también de este tipo de clientelismos que menciona Torres es que es característico de los sistemas democráticos, y aunque no sea materia de este estudio el análisis de esos ámbitos específicamente, es pertinente ir relacionando que algunos conceptos utilizados en este estudio y los enfoques desde donde se están usando sus autores hacen alusión, en más de una ocasión, es una característica de los sistemas democráticos.

En este sentido, Torres (2002) postula:

Clientelismo Político es una institución frecuente en las democracias de los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio pero que es en realidad una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales. Prestigio y/o apoyo electoral (p.42).

A su vez, destacar el concepto de política que, aunque fue considerado anteriormente en la primera parte del marco teórico, solo se hizo a partir de la vinculación con las políticas públicas. Pero aquí se ajusta en relación a los partidos políticos a partir de la noción de política de Max Weber.

Para Weber (1917/1919⁴¹, como se citó en Abellán, J. 2007) Política es la actividad de dirección de un Estado o el ejercicio de una influencia sobre el mismo, es decir, *"la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre distintos Estados o, dentro de un Estado, entre los distintos grupos humanos que éste comprende"*. (p.21)

Weber vincula el concepto de política en varios escenarios explicando a través de ella la acción social, relación social, profesionalismo político, y otras categorías muy interesantes para vincular. Sin embargo, el uso en esta ocasión es más bien breve y está orientado a entender y sustentar las bases de la acción de los partidos políticos en tanto implementación de la prevención de desastres en el nivel local.

El autor observó e interpretó con gran énfasis, algo que el mismo consideraba una de las características que debe encarnar un político, parafraseándolo, esa separación consigo mismo y las cosas para enfrentar las ilusiones frustradas y seguir con convicción, algo que sólo puede otorgar la vocación. Y también la condición de esa acción política que contiene la no correspondencia de la política y la moral, donde finalmente las intenciones en juego de los políticos no son suficientes para que los medios por los que las consigan sean morales.

CAPÍTULO 4. La Implementación de la Prevención de Desastres en las comunidades.

La tercera parte de este encuadre teórico se vincula con la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM). Para este escenario se ha escogido la teoría de Pierre Bourdieu, sociólogo francés, acudiendo con ella al proceso de interpretación de los resultados en el capítulo de análisis.

⁴¹ En referencia Albellán, J (2007) indica: *La traducción del texto La política como profesión está hecha sobre el texto publicado en las Obras Completas de Max Weber: Max Weber Gesamtausgabe, vol. I/17(Wissenschaft als Beruf 1917/1919, politik als Beruf 1919).* (p.51).

La teoría de Bourdieu permite analizar cómo es la implementación preventiva en las comunidades locales a partir de los *habitus* reflejados en las prácticas de los ECEPC y sus equipos municipales como agentes que interactúan en un *campo* determinado. En dicho campo también se encuentra la figura de las comunidades locales como agentes.

Para el análisis se usa como categoría principal el *habitus* y la noción de prácticas, teniendo siempre en consideración la categoría de campo. Adicionalmente se plantean como nociones secundarias los conceptos Educar acuñado desde Humberto Maturana y de Comunidad de Mauricio Tolosa.

4.1 El Habitus para la Prevención de Desastres.

Para Bourdieu los condicionamientos asociados a una clase particular de escenarios de existencia producen *habitus* (20015:86) y lo define como:

“Sistemas de disposiciones duraderas e intransferibles estructuras estructuradas predisuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consiente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta”.

Este *habitus* al que es posible observar en un espacio, un campo de juego en el que sin este no se puede indagar en las prácticas, toda vez que el campo es el entramado de las distintas posiciones de las relaciones objetivadas y son esas distintas posiciones las que se organizan en un orden acorde a una distribución. En donde las disposiciones estructuradas y estructurantes de los agentes que interactúan allí despliegan sus propios condicionamientos que producto de su experiencia inscrita en los límites de la misma son expresados en todos los campos por los que se transite.

Esto implica como dice Bourdieu (2003:113): *“que en todo campo encontraremos una lucha, cuyas formas específicas hay que investigar en cada caso, entre el nuevo ingresado que trata de hacer saltar los cerrojos de la cuota de ingreso, y el dominante, que trata de defender el monopolio y de excluir la competencia”.* De tal manera que, este campo en que se encuentran los ECEPC sus equipos y las comunidades locales se halla enmarcado por el riesgo, pero además es el espacio en donde los

ECEPC y sus equipos buscan los modos de ingresar y hacer soltar los cerrojos de las comunidades locales para implementar la prevención, dicho de otro modo, usando la frase de un entrevistado, *inculcando en ellos* los conocimientos para prevenir o prepararse.

La búsqueda por *inculcar conocimientos* supone en algún sentido un poder y una falta, es posible que en esta expresión de campo social de riesgo y en la relación entre estos dos tipos de agentes exista alguna o más de una expresión de dominio de unos por sobre otros, producto de la búsqueda por sanear de algún modo la carencia que para los ECEPC y sus equipos constituye una comunidad que no tiene prácticas preventivas o no tiene las que esperan tenga.

La posición en el campo de los ECEPC y sus equipos reconoce un dominio y un manejo por sobre la comunidad local no solo como autoridad local (municipio), sino que también porque aparecen como los dotados de saber, de conocimiento. Esto les permite situarse dentro de otros campos con cierta exclusividad, puesto que otorga consideración y valor frente a otros. No obstante, lo relevante es el uso que ellos le dan a esto, más que las distintas connotaciones que puede tener la categoría.

En la medida que se manejen mayor cantidad de campos en niveles superior de excelencia, mayor será el valor y por cierto la condición social dominante, distinguida del resto. Ejemplo de ello es el campo de poder, señalado por Bourdieu (1995:319) como: *“el campo del poder es el espacio de las relaciones de fuerza entre agentes o instituciones que tienen en común el poseer el capital necesario para ocupar posiciones dominantes en los diferentes campos (económico y cultural en especial)”*. Sin embargo, depende de cómo los agentes se dispongan con sus habitus frente al propósito.

En este sentido, es posible decir que existe una relación constante entre lo que representa el habitus y la constitución de los campos mediante prácticas conformadoras de ciertos estilos de vida, perteneciente a condiciones sociales de existencia determinadas o determinantes de acuerdo a los capitales que se tengan o adquieran. Por ello refiere el autor (1998:383): *“el principio de las diferencias más importantes en el orden del estilo de vida, y más aún, de la *estilización de la vida*, reside en las variaciones de la distancia objetiva y subjetiva con el mundo, con sus limitaciones materiales y con sus urgencias temporales”*.

De acuerdo a lo planteado Bourdieu determina que la relación de diferenciación y clasificación dentro de la sociedad se encuentra vinculada en principio por los distintos escenarios que han condicionado a ese agente al lugar en donde está, pues mediante éstos se movilizan los diversos recursos con que se cuenta, a saber, los capitales. Éstos obedecen, en concordancia con lo que

plantea autor, a los elementos o herramientas que se han adquirido en la vida o con los que se ha nacido.

Por otra parte, otra categoría relevante en el análisis es la noción de práctica para Bourdieu (2015) *“las prácticas es la aplicación de esquemas de percepción y de acción a una y otra situación o transfieren de una a otra las mismas secuencias ritualizadas”* (p.28).

Estas prácticas permiten el desenvolvimiento de estrategias comunitarias a través de una red de intercambio que podrán ser observadas por medio del habitus al analizar cómo es la implementación de la Prevención en las comunidades locales según el relato de los ECEPC y sus equipos.

Esto deja entrever también si lo que se implementa en tanto fase preventiva responde a todas sus etapas (prevención, mitigación, preparación)⁴² o sólo parte de ellas. Así como también a través del tipo de implementación que surja se evidencian los modos en que esta red de intercambio se asienta con prácticas para la educación de la prevención. Esto en aras de conocer cómo se están preparando a las comunidades para enfrentar los desastres, núcleo del problema de esta investigación.

4.2 Categorías Secundarias.

Entre las categorías secundarias de este apartado se encuentra la noción de Educar, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2021) entre las acepciones de Educar se considera: Dirigir, encaminar, doctrinar. Pero según Humberto Maturana en su libro *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*:

“Educar se constituye en el proceso en el cual el niño o el adulto convive con otro y al convivir con el otro se transforma espontáneamente de manera que su modo de vivir se hace progresivamente más congruente con el del otro en el espacio de convivencia. El educar ocurre, por lo tanto, todo el tiempo; de manera recíproca, como una transformación estructural contingente una historia en el convivir en el que resulta que las personas aprenden a vivir de una manera que se configura según el convivir de la comunidad donde viven” (P.29-30).

Este concepto es un conductor del proceso de implementación de la prevención, es la vía por la cual los/as implementadores/as trabajan con la comunidad. Dicho de otro modo, educar es el puente de los/as entrevistados/as hacia la comunidad y, de la comunidad hacia los/as entrevistados/as para

⁴²Para mayor información remitirse a marco de antecedentes.

interactuar juntos respecto a la prevención de desastres en un territorio determinado. Entonces educar es aquí un proceso dinámico en el que convergen estos agentes frente a los riesgos con los que conviven, el nivel de exposición y las capacidades con las cuales cuenta una comunidad para actuar en caso de enfrentar distintas amenazas. Educar es un paso en la práctica de prevención de desastres.

A su vez, Educar va dirigido a un grupo determinado, aparece así otra categoría en el capítulo: la Comunidad, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2021) entre las acepciones de Comunidad se encuentran:

*“Conjunto de las personas de un pueblo, región o nación.
Conjunto de naciones unidas por acuerdos políticos y económicos.
Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes.
Junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas.
Común de los vecinos de una ciudad o villa.
Levantamientos populares”*

Por su parte, Mauricio Tolosa⁴³ en la revista de Comunicaciones: comunicar es crear señala:

“Cuando decimos comunidad, nos referimos a un grupo de dos o más personas que, comunicándose, han desarrollado un pensar, un sentir, un hacer en su mundo. Esta comunidad es distinguida por sus propios miembros que se reconocen en ella y/o por observadores de otras comunidades que identifican ese pensar, ese sentir y ese hacer como una manera particular de habitar el mundo. Las comunidades marcan a sus miembros, sus posibilidades de estar y de hacer, de construir límites y de imaginar el horizonte que pueden alcanzar sus capacidades, de responder a las ofertas, de tener o no expectativas, de atreverse o no a cambiar, a innovar, a explorar” (p.33).

Si bien la categoría comunidad no ha sido la central en este estudio, indirectamente sí lo es porque el estudio surge por la comunidad, el problema de investigación refiere a ello, cómo están siendo preparadas las comunidades para enfrentar los desastres. Pero como se ha estudiado en el nivel local la comunidad en sí misma no ha sido el objeto de estudio. No obstante, sí persigue conocer qué se está haciendo para prepararla, al menos en lo que respecta desde el relato del nivel local.

En este sentido, la comunidad es fundamental dentro del estudio y dentro del proceso de la implementación de la prevención de desastres en el territorio local porque el núcleo básico de la conformación de una sociedad, son grupos humanos que conviven en un territorio determinado, en

⁴³ Mauricio Tolosa. (2015). Revista de Comunicación: Comunicar es crear Comunidades. P. 33-34. <file:///C:/Users/klewin/Downloads/273-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1067-1-10-20150825.pdf>

este contexto de la investigación son los habitantes de las comunas de Pudahuel y San José de Maipo. Pero además son comunidades de personas que habitan distintos sectores y barrios de la comuna y que están expuestas a distintos riesgos en un nivel alto de acuerdo a los estudios de SERNAGEOMIN y CONAF: inundaciones, zonas pantanosas, remoción en masa, aluviones, incendios forestales, entre otros.

Por lo tanto, son comunidades que requieren prepararse adecuadamente ante estas amenazas para reducir el impacto de éstas sobre sus vidas principalmente, y para ello es preciso se realice un trabajo colaborativo entre el nivel local y la comunidad con la ayuda de los organismos de respuesta y técnicos.

Las comunidades por su parte, tienen una propia cultura, son micro culturas con sus formas y disposiciones, cada comunidad tiene en sí misma un propio habitus, que también tiene la huella de alguna emergencia o desastres en su historia y es ese habitus que los implementadores/as de prevención de desastres deben entender para poder transmitir los códigos pertinentes en el canal adecuado, y así establecer el trabajo recíproco con las comunidades.

IV. MARCO METODOLÓGICO

CAPÍTULO 1. Diseño Metodológico.

El presente estudio se inscribe dentro del enfoque metodológico cualitativo que procura “desentrañar significados” (Orti: 1986). Se caracteriza por ser descriptivo – analítico, no experimental “en donde no se construye ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por el investigador” (Hernández Sampieri et. al. 2007:140).

Este diseño permite organizar la hoja de ruta para lograr los objetivos que van en directa relación con el problema del estudio: Cómo están siendo preparadas las comunidades para enfrentar los desastres. A su vez, en concordancia con el marco teórico en el cual se entretajan las categorías conceptuales centrales como la noción de prácticas incorporada con la Teoría de Prácticas Sociales (Reckwitz, 2002), Agencia (O’Donnell, 2010), Habitus (Bourdieu, 2015) y otras categorías secundarias. Todas ellas serán las luces para guiar los análisis de los resultados de los relatos de los/as entrevistas/as.

1.1 Objetivos.

Objetivo general

Analizar las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales, según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

Pregunta de investigación

¿Cuáles son las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM)?

Objetivos Específicos:

1. Describir los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los ECEPC y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la RM.
2. Analizar la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los ECEPC y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la RM.
3. Describir y analizar la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los ECEPC y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la RM.

1.2 Selección y Justificación del estudio de Caso.

Dentro del amplio espectro en donde puede moverse un estudio de caso es bien acogido por la investigación cualitativa, en este contexto para Sautu R (2005:44) *“La investigación cualitativa (...) de estudio de caso tiene una fuerte orientación interpretativa. Su propósito es analizar los procesos y fenómenos sociales, prácticas (...) para desentrañar los significados construidos alrededor de ellos (...)”*. Además, se encuentra en el tipo de caso no experimental transeccional porque representa el momento actual y no pretende extenderse en el tiempo.

Desde la perspectiva de Hernández Sampieri et al (2008, como se citó en Hernández Sampieri et al., 2010:163) los estudios de caso: *“Los podríamos definir como estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría”*.

El estudio de caso representa un modo de acercarse a la realidad para analizarla en profundidad y responder en la investigación a su problema. Es por ello que autores como Coller (2000) y Hernández Sampieri et al. (2007) plantean la importancia de ser exhaustivo al momento de determinar usar el estudio de caso, requiere entender la naturaleza y circunstancias de lo que se busca investigar para saber si es adecuada o no.

En este sentido para Hernández Sampieri et. al (2007: 169): *“El estudio de caso no es una elección de método, sino del “objeto” o la “muestra” que se va a estudiar (...) Refiere que: el caso es la unidad*

básica de la investigación y puede tratarse de una persona, una pareja, una familia, un objeto, un sistema, una organización, una comunidad, un municipio...”.

Por su parte, los estudios de caso también cuentan con distintos tipos, habiendo una clasificación que los adecua, bajo ese encuadre el que cumple con las características es el tipo de estudio múltiple que se haya vinculado al número de casos. Según Hernández Sampieri (2007:173) *“Los estudios de caso son investigaciones con una muestra de una unidad de análisis y pueden ser intrínsecos, instrumentales o colectivos”.*

Desde el enfoque de Coller (2000:44) señala: *“el caso múltiple es de naturaleza comparativa y se le suele llamar también colectivo. Consiste en la compilación de informaciones sobre casos que se asemejan o difieren entre sí”.* A su vez, Hernández Sampieri (2007:171) complementa: *“los colectivos sirven para ir construyendo un cuerpo teórico (sumando hallazgos, encontrando elementos comunes y diferencias, y acumulando información)”.*

Es pertinente aclarar que se tomó en consideración para esta investigación el estudio de caso como muestra, es decir, la muestra entendida como *subgrupo de la población* en estudio, (Hernández Sampieri et. al (2007) en la investigación estuvo dada por un tipo de muestra cualitativa, a través del estudio de caso. Del mismo modo en que lo indica el autor (2007:173): *“las muestras dirigidas son de varias clases: 1) muestras de sujetos voluntarios (...) 3) muestra de sujetos tipo o estudio de casos, utilizada en estudios cualitativos (...)”.*

En base a lo anterior esta investigación tiene por caso los Municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana. Y quienes conforman la unidad de análisis son: los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) con sus equipos de trabajo, pero también los actores involucrados en la implementación que aparecen del relato de los mismos. De acuerdo Hernández Sampieri et al., (2010:172) destaca: *“aquí el interés se centra en “qué o quiénes”, es decir, en los participantes, objetos, sucesos o comunidades de estudio (las unidades de análisis), lo cual depende del planteamiento de la investigación y de los alcances del estudio”.*

El vínculo de estos casos entre sí aludiendo al tipo múltiple se encuentra dado por la similitud en las comparaciones, pero también la asociación con la investigación se halla en directa relación con el problema del estudio: cómo están siendo preparadas las comunidades para enfrentar desastres. En el desarrollo del problema se llega a la pregunta ¿quiénes están preparando a la comunidad? Y la

respuesta, según el documento oficial⁴⁴ nacional, recae en la figura de los ECEPC y sus equipos. Lo que se describe en la justificación de la selección enseguida. De los casos que se tomaron, los Municipios Pudahuel y San José de Maipo, se escogió como se mencionó a los ECEPC y sus equipos, en cada equipo se consideraron 4 trabajadores/as, entre ellos hombres y mujeres de ambos municipios. Lo que requiere justificar primero por qué los municipios, segundo por qué esos municipios y tercero por qué esos/as entrevistados/as.

Justificación de los Casos y de la Unidad de Análisis.

¿Por qué en el nivel local?

La relevancia de estudiar el nivel comunal surge por dos motivos. En primer lugar, es que en razón de los lineamientos internacionales de la GRD Chile ha definido que la implementación formal de ésta se realiza a través de las instituciones del Estado por medio de sus niveles jurisdiccionales.

Por tanto, esta es una tarea primariamente estatal que dará orientación y concientizará a la comunidad sobre los riesgos. Luego, una vez que la comunidad cuente con las herramientas correctas y la concientización en la educación de este proceso puede también ella transmitir a su entorno.

En segundo lugar, existen dos instancias institucionales del Estado que señalan al nivel comunal, es decir, a los municipios como los actores centrales y responsables de desarrollar tareas preventivas y de responder frente a desastres con sus comunidades locales.

Por una parte, el nivel nacional es una de las instancias que lo sugiere por medio del Instrumento de Gestión Plan Nacional de Protección Civil. Y, por otra parte, lo indica el nivel comunal por medio de la Ley N° 18.695 que representa la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo N°4.

¿Por qué con esos Municipios?

Se consideraron para el estudio los Municipios de Pudahuel y San José de Maipo por dos motivos: el primero que son dos comunas de la Región Metropolitana que se destacan regionalmente por el trabajo preventivo que realizan con la comunidad. En particular Pudahuel tiene conformado un

⁴⁴ Recuérdese Plan Nacional de Protección Civil, 2002.

equipo de trabajo que lleva realizando varios años un programa de preparación a las comunidades, Curos CERT.

Por su parte, San José de Maipo al constituirse como una comuna con múltiples amenazas ha sido escogida para formar parte de diversos proyectos, entre ellos: Convenios con Japón, así como el *Proyecto IT16110003 'Propuesta de Estándares en Infraestructura Crítica para Edificaciones y Viviendas Localizadas en Zonas de Interfaz Urbano. Forestal, con el Objetivo de Minimizar el Nivel de Peligro en la Propagación del Fuego. Área Piloto: Comuna de San José de Maipo'*.

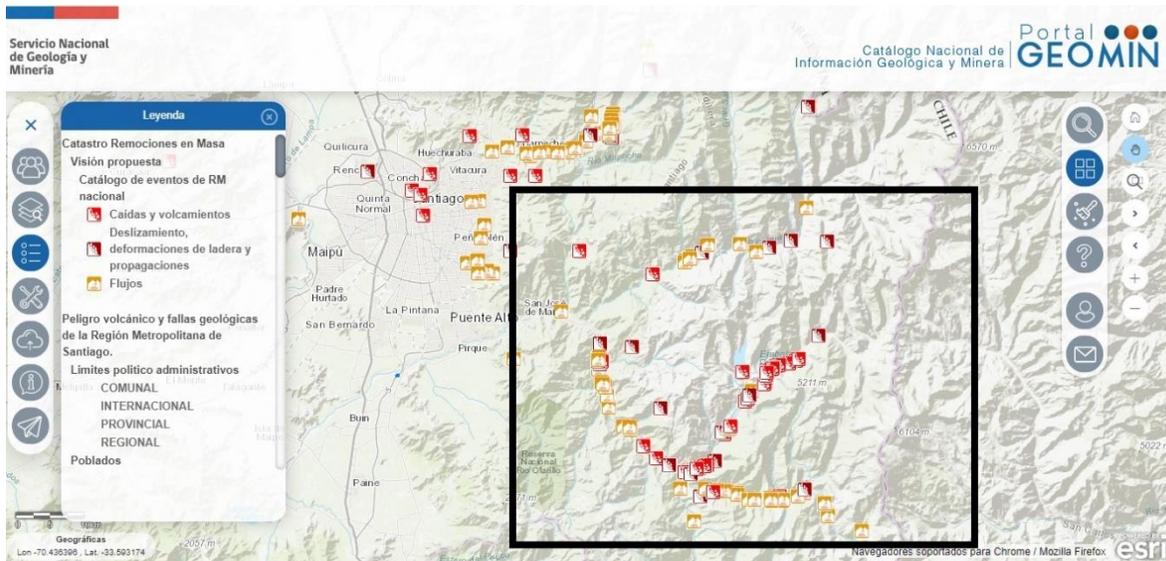
El segundo motivo es que ambas comunas con sectores de alto riesgo para sus comunidades respecto a amenazas como inundaciones que produzcan zonas pantanosas e incendios estructurales en el caso de Pudahuel sin mediar la conexión directa con los incendios forestales que suceden con recurrencia en la comuna de Curacaví y que conectan con comunidades de Pudahuel. En el caso de San José de Maipo es una comuna con alto riesgo de flujo aluvional, remoción en masa e incendios forestales. Sin mediar la amenaza de erupción volcánica.

Los datos referidos se pueden contrastar en la página web del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) específicamente en el visor⁴⁵ de mapas (Capa remociones en masa⁴⁶, Mapa⁴⁷ de peligro de remociones en masa e inundaciones de la cuenca de Santiago) y de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), específicamente en Informe: *Determinación de zonas vulnerables a sufrir daños en incendios forestales y propuestas básicas de prevención en la comuna de San José de Maipo*. los cuales son de uso público y se encuentran disponibles.

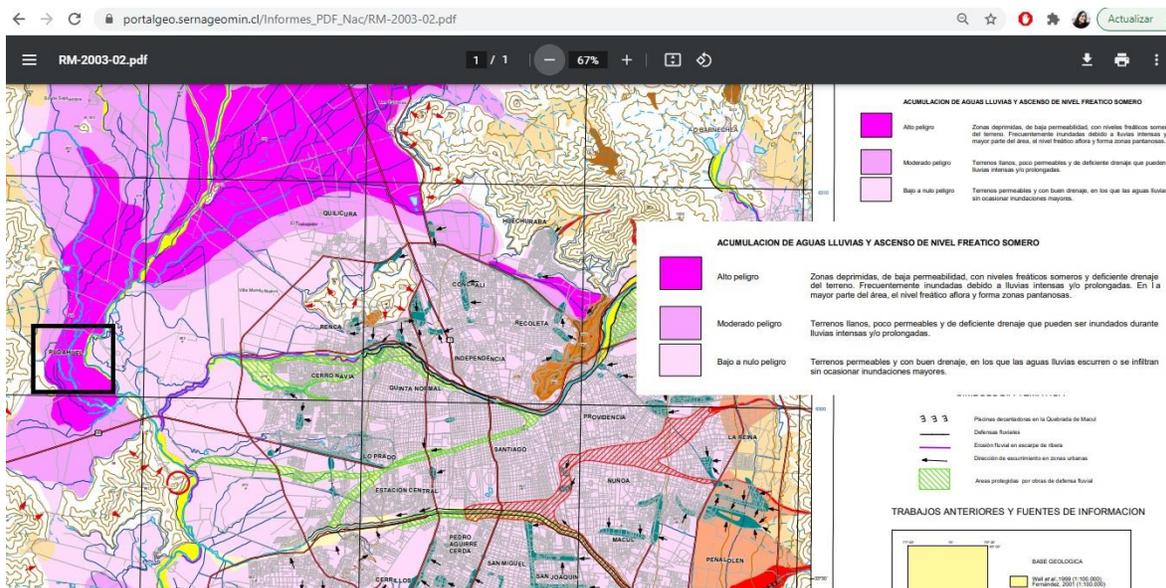
En el visor de SERNAGEOMIN se muestra la relación entre San José de Maipo solo y el resto de la RM en relación al alto riesgo de remoción en masa y deslizamientos.

⁴⁶ Portal de SERNAGEOMIN <https://www.sernageomin.cl/visor-de-mapas/>

⁴⁷ Portal de SERNAGEOMIN https://portalgeo.sernageomin.cl/Informes_PDF_Nac/RM-2003-02.pdf



Fuente: Visor SERNAGEOMIN



Fuente: Visor SERNAGEOMIN

Este Mapa de peligro de remociones en masa e inundaciones de la cuenca de Santiago, también de SERNAGEOMIN, se muestra el alto peligro de inundaciones y conformación de zonas pantanosas, entre otros, en la comuna de Pudahuel en sectores habitacionales.

¿Por qué se entrevistará a los ECEPC y sus equipos?

De acuerdo al Plan Estratégico Nacional para la GRD 2015-2018 El Plan Nacional de Protección Civil: es el instrumento regulatorio vigente. En este documento aparece la figura de director/a de Protección Civil y Emergencia de la jurisdicción Provincial o Comunal, en este caso se centrará en la Comunal por lo que en – en adelante será ECEPC – quien es funcionario Municipal.

Esta figura tiene el rol de coordinación directa con la autoridad política de una jurisdicción: *“quien será el asesor directo de aquella en todo lo relacionado con la organización, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir, mitigar, preparar, atender y solucionar los problemas derivados de emergencias, desastres y catástrofes que puedan ocurrir u ocurran en su respectiva área jurisdiccional”* (Plan Nacional de Protección Civil, 2002:10).

A continuación, se presenta una tabla con la caracterización de los/as entrevistados/as:

Entrevistado/a	Comuna /Municipio	Cargo	Habita en la comuna	Tiempo en municipio
Agente Laboral A	Pudahuel	Jefa del Departamento de Gestión de Riesgos	Sí	20 años
Agente Laboral B	San José de Maipo	Administrativo del departamento	Sí	15 años
Agente Laboral C	San José de Maipo	Administrativa del departamento	Sí	15 años
Agente Laboral D	San José de Maipo	Operador de vehículos	Sí	2 años
Agente Laboral E	San José de Maipo	Director de Protección Civil, Emergencias y Operaciones	Sí	20 años
Agente Laboral F	Pudahuel	Profesional de gestión de riesgos	No	4 años
Agente Laboral G	Pudahuel	Coordinadora de los cursos del departamento	Sí	14 años
Agente Laboral H	Pudahuel	Coordinador de programas	No	1 años

Fuente: Elaboración propia.

1.3 Técnicas para la producción de información.

La herramienta que se utilizó para recolectar los datos fue la entrevista semi estructurada, la entrevista de acuerdo a Gutiérrez, J. y Delgado, M. (1999:236):

“es un acercamiento a la figura del individuo como un actor que -como diría Goffman (1974) desempeña, dramatizándolo, un cierto modelo de rol social. Y este desempeño a la vez que dramatización de un código es una idealización, pues tiende a moldear un desempeño según la forma ideal del rol pertinente. De este modo, cuando el individuo se presenta ante otros, su desempeño tenderá más a incorporar y ejemplificar los valores que espera sean atendidos por la sociedad desde su grupo de referencia. Lo que no es más que recuperar el sentido profundamente social del sujeto”

Las entrevistas fueron elaboradas en razón de las dimensiones y subdimensiones, las cuales se desprendieron de las categorías teóricas y los objetivos del estudio.

En total se realizaron 8 entrevistas, a los/as trabajadores/as entrevistados/as se les asignó una categoría para identificarlos resguardando sus nombres, esta categoría se representa como Agente Laboral A, Agente Laboral B... hasta el Agente laboral H. El orden de las asignaciones no tiene relación con grados ni otros, sólo fueron asignados al azar. Si bien la definición de agencia se identificó en este estudio para analizar las capacidades de los actores, es pertinente señalar que los entrevistados/as formaron parte de ese grupo de actores.

Lo que se evidenciará en los resultados del mismo. Esta decisión se tomó porque a juicio de la investigadora es valioso leer las experiencias de los/as entrevistados/as en el nivel local a la luz de la propia agencia de cada uno de ellos/as. Esto proporcionará al lector información para apreciar el lugar desde dónde dicen lo que dicen; fuente que nutre, a su vez, la interpretación que realiza la investigadora.

La modalidad de las entrevistas, debido a la pandemia de COVID 19, fueron desarrolladas vía plataforma en línea zoom.

Se hizo uso de consentimientos informados que indicaron:

“Su participación en el estudio es libre, puede responder o no a las preguntas que se realicen. Los temas conversados serán utilizados con fines descriptivos y analíticos en el marco del citado estudio y no tendrán otro uso; en el informe final no se identificará a las personas que participaron en el estudio. A su vez, en el caso de incluir alguna cita textual no se identificará a la persona en particular, sino solo su pertenencia genérica (por ejemplo “trabajador/a municipal y un pseudónimo”). Los resultados del estudio le serán enviados por correo

electrónico una vez esté finalizado. Si usted desea participar y acepta que la conversación sea grabada por plataforma zoom, por favor firme a continuación". (Elaboración propia).

Los consentimientos informados fueron enviados por correo electrónico desde la cuenta personal de la investigadora hacia las cuentas de los/as entrevistados/as, recibéndolos de vuelta bajo el mismo sistema a la misma cuenta de correo.

Entrevista	Fecha realización	Consentimiento Informado
Agente Laboral A	16 septiembre 2020	Sí
Agente Laboral B	02 octubre 2020	Sí
Agente Laboral C	02 octubre 2020	Sí
Agente Laboral D	20 octubre 2020	Sí
Agente Laboral E	14 septiembre 2020	Sí
Agente Laboral F	16 septiembre 2020	Sí
Agente Laboral G	17 septiembre 2020	Sí
Agente Laboral H	10 septiembre 2020	Sí

1.4 Operacionalización con la cual se construyó el guion de la entrevista.

Objetivos Específicos	Eje Temático /Dimensiones
<p>1. Describir los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).</p>	Conocimiento y Aplicación Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) /Fase Preventiva en el contexto completo de las fases.
	Conocimiento y Aplicación Instrumentos Gestión Nacional/Regional/Provincial/Comunal
	Instrumento de Gestión Local /nivel Comunal
	Caracterización Implementación Fase preventiva de GRD
	Relación entre Instrumentos de Gestión y Política Pública
	Relación entre Política Pública y Nivel Comunal
	Política pública y GRD
	Proyecciones para la Implementación de la Fase Preventiva de la GRD en las Comunidades Locales
	Conocimiento otras experiencias de implementación de la Fase Preventiva en GRD
	Otros Instrumentos
	Apreciación de definiciones en relación al proceso de concientización e información de la fase preventiva
	Trayectoria en GRD
	Educación recibida / Participación Cursos, Capacitaciones
	Identificación del Ciclo del Manejo del Riesgo
	Programa Comunal en GRD / Prevención
	Instrumentos Consolidación GRD Comunal
	Elaboración de Planes en GRD Prevención
	Integración otros departamentos del Municipio en materia de GRD / Prevención
	Integración Intercomunal en GRD /Prevención
	Seguimiento de acciones en GRD / Prevención
<p>2. Analizar la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).</p>	Trayectoria Laboral
	Roles y Funciones
	Interacción otros departamentos del Municipio
	Definición Equipo de Trabajo / percepción Equipo de Trabajo
	Autoimagen Laboral
	Percepción del Municipio / Autonomía
	Percepción de ONEMI
	Percepción del Estado
	Coordinación con Sistema Comunal de Protección Civil
	Participación en PLADECO
<p>3. Describir y analizar la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).</p>	AIDEP Municipio /diagnóstico prácticas laborales
	Educación impartida / Cursos, Capacitaciones a la Comunidad
	AIDEP Municipio /diagnóstico prácticas en prevención de GRD
	Identificación con el territorio
	Interacción con la Comunidad en GRD
	Reconocimiento del territorio
	Trabajo Comunitario en GRD
	Cambios en la Comunidad
	Participación Social
	Arraigo con el territorio
	Modos de habitar el territorio
	Elaboración de Mapas de Riesgo
	Elaboración de Planes de Respuesta Comunitario
Elaboración de Planes Preventivos Comunitarios	
Proyección del Trabajo Comunitario	
AIDEP Municipio /diagnóstico prácticas comunitarias	
Percepción de la Comunidad	

1.5 Estrategia de análisis

La técnica de análisis a utilizar en este estudio es el análisis de contenido, la cual se puede considerar una de las variadas técnicas de análisis textual, según Navarro y Díaz (1994) el análisis textual se vincula con las técnicas de análisis cualitativas.

A su vez, Jaime Andréu en sobre *Las técnicas de Análisis de Contenido* plantea: *“es una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados... , u otra forma diferente donde pueda existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social”*. (s.f. p.2).

En otras palabras, se puede decir que abre las puertas a la subjetividad de la vida social que es dinámica porque se halla en permanente modificación y por ello es también dinámica. De esta misma forma ocurre con los métodos cualitativos siempre revisten actualizaciones y modificaciones, producto de las transformaciones que experimenta su objeto de estudio.

1.6 La Actuación de la Investigadora.

En esta parte es necesario mencionar que la investigadora conoce a los/as entrevistados/as y que por su desempeño laboral interactúa con ellos desde otra institución (Dirección Regional Metropolitana de ONEMI). La pregunta es si conocer a los entrevistados e interactuar con ellos con anterioridad ¿genera pérdida de objetividad en este estudio?

Se presentan tres motivos que permiten considerar que no genera pérdida de objetividad este estudio: El primero, la interacción con los/as entrevistados/as en el ámbito laboral se da por medio de otros aspectos distintos a los consultados en la entrevista como, por ejemplo: durante las emergencias que en esas comunas ocurren, y desde lo preventivo hay trabajo conjunto en jornadas formativas para los equipos municipales en donde no hay injerencia en los modos en que los ECEPC y sus equipos implementan su trabajo preventivo con las comunidades locales respectivas.

El segundo, las entrevistas fueron de carácter voluntario sin compromisos asociados de ninguna índole, en una invitación directa desde la investigadora hacia a los/as entrevistados/as sin mediar

jefaturas de por medio, ni acuerdos de intercambio. Y tercero, para justificar la muestra, elaborar el marco de antecedentes como contexto y en el desarrollo del estudio en materia de GRD o de roles, responsabilidades, definiciones; solo se utilizaron fuentes públicas oficiales. No se utilizó ningún documento que expresase exclusividad en su acceso de parte de la investigadora.

1.7 Contribución.

La mayoría de los estudios en Gestión del Riesgo apuntan al fenómeno o los efectos de los Desastres, son escasas las investigaciones como ésta que buscan analizar desde teorías sociológicas la implementación de la Prevención en Comunidades a partir de experiencias Municipales y respondiendo a la siguiente pregunta de investigación⁴⁸. De este modo, se espera que este estudio puede contribuir en distintas áreas:

Por una parte, motivar otras investigaciones de las ciencias sociales (de otras ramas) que se orienten al análisis de: Inversión en Prevención; Comunicación de la Cultura Preventiva; Promoción de la Concientización Pública como un factor determinante en la Reducción del Riesgo; Centralización y Descentralización del Riesgo, entre tantos más. Pero también, podrá aportar en los estudios de territorio sobre los modos de habitar y cómo se convive con el Riesgo desde enfoques Antropológicos y Psicológicos inclusive.

Por otra parte, puede aportar sobre las maneras de trabajar con las comunidades desde los Equipos Municipales, y relevar la experiencia propia de quienes trabajan con las Comunidades en Prevención vinculada a la Gestión del Riesgo, a propósito de la reconstrucción de una metodología de prácticas preventivas que se encontró en el estudio. Como también, podría aportar análisis valiosos sobre los Municipios como representaciones de dominación y poder bajo las lógicas asistencialistas, y tantos otros temas que sean transversalizados por la Gestión del Riesgo.

⁴⁸ Recuérdese Pregunta de investigación ¿Cuáles son las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM)?

V. ANALISIS DE LOS RESULTADOS

CAPÍTULO 1. Cómo son los procesos que componen la Implementación.

1.1 Los hallazgos que marcan la ruta.

En el siguiente apartado se presentan los resultados obtenidos que responden al objetivo número uno del estudio: Describir los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres⁴⁹ (GRD) según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

El resultado de este objetivo tiene dos enfoques, el primero describe el proceso, mientras que el segundo refiere a la interpretación del mismo. De esta manera se presentan los propios planteamientos de los/as entrevistado/as como la interpretación realizada por la investigadora⁵⁰.

En el proceso de producción de información generada con los/as entrevistados/as para dar cuenta de este objetivo, y buscando responder a la pregunta ¿cómo son los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según los relatos de los ECEPC junto a sus equipos municipales de Pudahuel y San José de Maipo?, surgen dos hallazgos principales.

El primero, la dificultad para implementar, particularmente en relación a la GRD, y, específicamente en el ámbito preventivo, es decir, se refiere a la dificultad de poner en práctica un programa de GRD que tenga por objetivo general la reducción del riesgo en las comunidades locales, pero a partir del trabajo práctico con ellas. Esta dificultad se evidencia en la identificación de obstaculizadores para su implementación.

Este hallazgo es importante sobre todo porque pone en jaque no solo la implementación de la prevención en estas materias de riesgos, sino que cuestiona la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el nivel local. Y eso genera que la descripción del proceso centre como

⁴⁹ Para mayor información sobre la definición del Gestión del Riesgo de Desastres, revisar marco de antecedentes.

⁵⁰ Sobre esto, mencionar que tanto en este primer objetivo como también en el segundo y en el tercero el análisis será nutrido en base a las opiniones y relatos de los/as entrevistados/as. Esto se plantea aquí para evitar reiterar a cada momento que las descripciones o fuentes de información proviene de ellos/as. Cuando se dé el caso que no sea de ese modo será indicado en el momento que corresponda.

principal obstáculo del mismo la propia GRD en tanto dificultad para articularse operativamente en el nivel local.

Situación que no es menor para la Estrategia Internacional de la Reducción del Riesgo que busca a nivel internacional posicionar la GRD en las naciones como el mecanismo por el cual se salvaguardan las vidas de las personas en tiempos de desastres, y que incorpora⁵¹ como punto central la prevención en las comunidades locales.

Plantear esta dificultad es una voz de alerta para detenerse a revisar algo que la experiencia de los/as relatores/as está visibilizando. Exige mirar más a fondo qué ocurre con la GRD. Pero antes, ronda una pregunta, si existe este obstáculo como la implementación de la GRD, ¿podría esto implicar que no haya implementación preventiva para las comunidades locales a partir del trabajo que realiza el nivel local?

Sí, podría implicar eso. Sin embargo, la respuesta a ello abre la ventana al segundo hallazgo, la aparición de los facilitadores de la implementación, una práctica que responde a un proceso de puesta en marcha de la prevención en las comunidades locales impulsado por los/as entrevistados/as. Pero, a partir de una fase anterior a la GRD, una fase que también es preventiva, pero que ellos/as la distinguen de aquella.

Este hallazgo se caracteriza por el valor que los/as entrevistados le otorgan a la prevención en el quehacer comunitario, constituyéndose de manera autónoma en el nivel local facilitando la implementación preventiva en las comunidades locales, y distinguiéndose de la GRD como sistema que no logra llegar al nivel local.

1.2 La experiencia local en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Ambos hallazgos del proceso de implementación de la fase preventiva en materia de riesgo van tomando forma en este capítulo. En el inicio del proceso descriptivo aparece una caracterización de la Gestión del Riesgo de Desastres fundamental, que permite la apertura del primer hallazgo, a partir de la visión que experimentan de ella los/as entrevistados/as y que expresan cuando se les formula la pregunta: En base a su experiencia ¿cómo podría describir la Gestión del Riesgo de Desastres?

⁵¹ Para mayor información remítase a sección marco de antecedentes, en particular Marco de Sendai.

En primer lugar, llama la atención cómo se observa el concepto de GRD en relación a lo que es y lo que debería ser en la práctica:

“yo creo que en este momento son tentativas de concientización social e institucional (...) Tú hablas de gestión de riesgos de desastres y es un término que suena bien, pero no se entiende, excepto como planificación, control, lo que entiende por gestión, pero no se entiende como concepto completo no hay esa visión no existe (...) a pesar de que nosotros ya llevamos del 2015 en esto, todavía si tu entrevistaras al alcalde, todavía el alcalde no sería capaz de decirte qué es la gestión de riesgo de desastre, porque es complejo, no es algo que la gente lo tenga instalado ni que le de relevancia (...)este municipio, podemos estar, en forma incipiente todavía, diciendo que nosotros estamos haciendo gestión de riesgo de desastres”. (Agente Laboral A).

“entendemos gestión del riesgo de desastre en realidad como el proceso que abarca toda esta área de tanto de recolección de información, de análisis histórico. Y en todo caso, es como algo súper nuevo que se está como recién implementando al menos en Chile digámoslo así, no hay muchos municipios que manejan esta información, de hecho, son súper poquitos (...) implementar estos departamentos de gestión del riesgo en la mayoría de las municipalidades, que lamentablemente no existen, entonces por eso creo que hay una gran debilidad a nivel nacional”. (Agente laboral H).

“la Gestión del Riesgo para mí es un tema que tiene que ver mucho con el trabajo mismo que uno hace a diario, más bien relacionado con la identificación, con el análisis (...) creo que no muy a diferencia de la realidad nacional, estamos al debe en las materias de prevención, de preparación (...) Soy un convencido que seguimos siendo, lamentablemente un país reactivo, más bien de respuesta y dejamos mucho de lado lo que es materia de prevención, preparación, mitigación” (Agente laboral E).

Aquí la descripción de la Gestión del Riesgo de Desastres advierte un carácter *incipiente* en el Sistema Nacional de Protección Civil⁵², una visión conceptual de *gestión-planificación-control* y un valor *irrelevante* para la ciudadanía y los actores tomadores de decisiones. Se destaca de la GRD cómo es actualmente en relación a lo que debiera ser no solo en el ámbito local, sino también a nivel nacional.

Y, ¿cómo debería ser la GRD? Esta perspectiva está relacionada con cómo se observa la GRD en base al modo de implementación que plantean los lineamientos internacionales⁵³, apuntando específicamente a la relevancia en invertir recursos para implementar la Fase Preventiva⁵⁴ que

⁵² Para mayor información acerca del sistema nacional de protección civil revisar marco de antecedentes.

⁵³ Para mayor información acerca de los lineamientos internacionales revisar marco de antecedentes.

⁵⁴ Para mayor información remitirse a marco de antecedentes respecto a fase preventiva que contiene las etapas de prevención, mitigación y preparación.

promueve el Marco de Sendai sostenido por la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la reducción de desastres (EIRD).

Estos lineamientos han puesto énfasis en mejorar la GRD en las naciones no sólo en el ámbito de la respuesta ante desastres y de recuperación frente a los mismos; sino también otorgando más recursos para la implementación efectiva en los niveles territoriales: regional, provincial y comunal con el objeto de promover un trabajo participativo con las comunidades locales.

En este contexto y, como antecedente, Chile fue instado por la ONU⁵⁵ en el año 2010 a mejorar la GRD recibiendo 75 recomendaciones para ello post desastre 27F, entre las cuales se conformó una Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que elaboró la Política Nacional para la GRD, fue formalizada legalmente con decreto supremo el año 2016.

Recordar que en esta política se define la GRD⁵⁶ como un proceso que busca, entre otras cosas, ejecutar políticas, en este caso una política para la GRD. Esto implica que la dificultad de implementar la fase preventiva en GRD está absolutamente asociada a la implementación de la política en GRD la cual se expresa, a su vez, como una política pública, en la idea de *policy*⁵⁷ como la búsqueda por resolver problemas públicos, en este caso producto de los problemas suscitados por el desastre 27/F en Chile el año 2010.

La política pública de GRD se plantea con el objeto⁵⁸ de articular una gestión colaborativa entre los distintos actores del sistema para reducir el impacto de los desastres, cuenta con dos tipos de

⁵⁵ ONEMI (13 enero 2021) Dentro de las conclusiones planteadas se establece que "(...) frente al riesgo de desastres, (en Chile) no se han dado aún los pasos necesarios para su gestión. El país no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento", indicando además que "...el marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos. No existe una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, al igual que no existe una gestión del riesgo integral". <https://www.onemi.gov.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>

⁵⁶ Recordar definición indicada en Política Nacional para la GRD (2016) y citada en marco de antecedentes: *es el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, 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.* p.33. Esta definición que utiliza dicha política es extraída, a su vez, de la UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. 2009

⁵⁷ Revisar referencia en el marco teórico del estudio a Fernando Martín, Jaime et. al. (2013).

⁵⁸ De acuerdo a la Política Nacional para la GRD (2016) el objetivo y el alcance de la política nacional para la GRD es: *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 / Alcance de la Política Nacional para la GRD: Dado que la implementación de una política implica ejecutar acciones a corto, mediano y largo plazo, y generar un cambio en el desarrollo territorial de un país, se han establecido dos alcances claramente definidos. El primero de ellos es la Territorialidad, vale decir, que su implementación se realizará en los tres niveles de la*

alcance, el primero de índole territorial que apela a la implementación en los niveles regional, provincial, comunal; y, un segundo alcance de temporalidad que promueve se siga trabajando en la implementación de la GRD independiente de los gobiernos de turno dado que esos procesos pueden responder a corto, mediano, pero por sobre todo largo plazo.

En este sentido, la descripción acerca de la falta de trabajo preventivo planteada con antelación en las citas, se conecta con la idea de cómo debería ser la implementación de la GRD, hecho que adquiere coherencia tanto con el objetivo como con el alcance de la política en GRD. Esto sustenta los parámetros desde donde surge el primer hallazgo, pero también fortalece el vínculo asociativo entre la dificultad para implementar la fase preventiva de la GRD en el nivel local con la implementación, al menos territorial, de la política pública en GRD existente.

1.3 La Política Pública en GRD una Implementación Declarativa en el nivel local.

No obstante, a cuatro años de existir la política pública y no viéndose reflejada en el territorio habrá que observar en mayor detalle la expresión de esta dificultad enunciada en el nivel local, y que por cierto contribuye como obstáculo en el proceso de implementación. Para revisar este punto se ahondará en la experiencia de los ECEPC y sus equipos acerca de la política pública de la GRD y su alcance en el nivel local en relación a la prevención.

Para ello, se tomarán en consideración dos lineamientos: i) la Plataforma⁵⁹ Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que representa un lineamiento nacional, además de ser el espacio en donde se construyó la política en GRD y ii) el Marco de Sendai⁶⁰ como lineamiento internacional y vigente para la GRD.

A continuación, se presentan consideraciones sobre la Política Pública en GRD enfocada en el nivel local mediante ejemplos vinculados a dos lineamientos que la articulan, el primero la Plataforma Nacional para la RRD y, el segundo el Marco de Sendai:

“La verdad es que estos instrumentos recogen parte (...) Yo creo que aquí está construido al revés las políticas, las políticas parten de arriba y siento que el trabajo del saber comunitario,

División Político-Administrativa que rige al país: comunal, provincial y regional (...) El segundo alcance que se plantea es la Temporalidad, ya que muchas de las acciones derivadas de los lineamientos propuestos en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres son lentas y de larga permanencia y, por lo tanto, requieren la continuidad de éstas en el tiempo, trascendiendo a los gobiernos.(P 33).

⁵⁹ Para mayor información revisar marco de antecedentes y referencias.

⁶⁰ Ibidem.

*ninguna de estas políticas los recoge propiamente tal (...) son como sueños que hay que llegar a cumplir pero que la realidad te da un portazo en la cara, lo que yo te decía, esto de *saque a la población de acá y no la ponga en este lugar y...* me entiendes, es como de alguien que está mirando desde arriba y dice ¡ya! Esto es lo que hay que hacer, pero la realidad te da con la puerta en la cara, la realidad te dice *oye, estoy trabajando con gente pobre*, gente que con suerte puede vivir donde está viviendo” (Agente laboral A).*

“Está el marco de Sendai por ejemplo que en realidad es como súper claro en lo que se quiere lograr, lo que se quiere trabajar a nivel internacional (...) muchos de estos acuerdos hablan de que deben partir a nivel local o sea que lo primero partir desde abajo, que muchas veces nosotros partimos desde arriba, pero desde abajo en realidad no, está abandonado, entonces si es que nosotros implementamos esto desde abajo desde la gente, de lo que ellos piensan, de la necesidad y de acuerdo a los datos históricos también que existen que muchas veces los ignoramos (...)”. (Agente laboral H).

De acuerdo a lo expresado, por un lado, la política pública en GRD en el nivel local adquiere una idea inasible, *son sueños que hay que cumplir pero que la realidad da un portazo en la cara*, inasibles porque *no logran llegar al nivel local que está abandonado*, inasibles porque *no se implementan de abajo hacia arriba* y el intento de implementar de arriba hacia abajo es enunciativo. Y, a su vez, el mismo nivel local se observa invisible frente a los otros niveles territoriales. Además, da cuenta de una falta de articulación y conocimiento de las responsabilidades⁶¹ de las distintas instituciones que deben apoyar el trabajo en las distintas fases preventiva, de respuesta y de recuperación.

“Claro, por eso de repente hay otros ministerios que tienen incluso departamento de reducción de riesgo de desastre, pero no tiene la bajada local. Es lo mismo que la plataforma nacional, llega la plataforma nacional pero no llega nada local, no tiene la bajada local (...) el tema es que nosotros de acuerdo a Sendai hemos hecho poco, creo, desde lo que es Sendai.” (Agente laboral F).

“Tiene que bajarse, si para eso está, esa información debería estar y los municipios deberían, incluso, debería haber una organización de los municipios de la gestión de riesgos de desastre que subiera la información a la plataforma y de la plataforma fuera bajando cuáles son los acuerdos, qué se va a trabajar, eso tendría que estar, si para eso está ese representante, representante en realidad no sirve, no, ahí sí que no funciona. Entonces peor

⁶¹ Frente a cada evento hay actores responsables, en el ejemplo que da la entrevistada sobre las condiciones de habitabilidad en zona de riesgo y que post desastre no se puede volver a edificar en dicho lugar. Ese ámbito es de responsabilidad entre el municipio y el MINVU, SERVIU que debe buscar un sector fuera de riesgo para instalar a las familias, independiente de su condición socioeconómica. A su vez, el Ministerio de Interior puede proporcionar viviendas de emergencia, pero deben ser ubicadas en sectores que no sean de riesgo o generar subsidios mientras el MINVU otorga un sector. Y, a su vez, el organismo técnico asociado a la amenaza en cuestión debe sugerir previo análisis técnico las zonas de riesgo para que las autoridades tomen las decisiones correctas en pos de la seguridad de la población.

para los municipios porque no funciona y, en general, cuando nosotros hemos ido, ni siquiera está el representante, manda a un representante del representante”. (Agente laboral A).

“Sí insisto que la institucionalidad misma no está fortalecida como lo indican los mismos ejes prioritarios del mismo acuerdo que Chile adscribió en su momento. Entonces, estamos en el 2020 y esta cuestión es hasta el 2030, entonces ya, los años no pasan muy lento digamos, entonces ya van cinco y yo no veo avances en esas materias (...) en el marco normativo es como disperso (...) hoy día ¿qué es el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres? ¿Qué es el Plan Comunal de Gestión de Riesgos de Desastres?” (Agente laboral E).

Y, por otro lado, los planteamientos vinculados a la Plataforma y al Marco de Sendai en relación a la política⁶² *policy* en GRD expresan la necesidad del alcance operativo de la misma, es decir, su implementación operativa respecto a la fase preventiva. Por lo que es posible inferir que si la propia GRD como política pública, no se ha podido implementar operativamente en el nivel local como ella propone, en menor medida ha de haberse implementado en las comunidades locales, toda vez que es el nivel local el mandatado⁶³ para hacerlo. Este punto es el núcleo y sustento a la vez del primer hallazgo.

Esta distinción por su parte representa la carencia en la implementación, es decir, la dificultad planteada para implementar la fase preventiva de la Gestión del Riesgo de Desastres está asociada directamente con un aspecto operativo de su puesta en marcha, dicho sea de paso, imprescindible en el nivel local y en la extensión que éste realizaría en las comunidades.

Para explicar este aspecto operativo que aparece, indicar que el proceso de implementación de una política pública transita por distintos componentes como se citó en Martínez Nogueira (1995)⁶⁴ que planteaba cinco: i) campo de acción, ii) declaratoria de intenciones, iii) proceso de conversión, iv) ciclo de acción - conjunto de productos, y v) resultado o impactos. Por lo que lo esperado es que la política pública en GRD para su instalación completa y eficaz, transite por estos cinco componentes.

Sin embargo, ha quedado de manifiesto que la política pública en GRD no transita por la totalidad de componentes y que la idea de implementación ha quedado cristalizada en el componente denominado *declaratoria de intenciones* en donde plantea compromisos, objetivos, lineamientos

⁶² Descrita y referenciada en marco teórico.

⁶³ Para mayor información revisar marco de antecedentes.

⁶⁴ Definición de política pública y descripción de sus componentes en marco teórico.

de acción, pero no ha transitado en el nivel local por el componente *proceso de conversión* asociado a la movilización de recursos de distinto tipo que plantea Martínez Nogueira (1995), y que permitiría ingresar al *ciclo de acción* concretamente.

1.4 El vínculo con la Planificación.

Este escenario deja entrever una conexión con la idea de planificación en vínculo con los lineamientos internacionales, el Marco de Sendai; pero también una planificación asociada a los lineamientos nacionales, como es el caso de esta política pública en GRD, que se sustenta en Sendai. De acuerdo a lo revisado, ambos lineamientos internacional y nacional se asocian a un tipo de planificación que está en el campo del diseño, y que no responde a un tipo de implementación operativa, sino más bien a una suerte de implementación declarativa, a pesar que la apuesta de dicha política tiene el alcance territorial mencionado anteriormente.

Esta idea de planificación se valora aquí desde la perspectiva de Carlos Matus (1987, como lo transcribió la Fundación ALTADIR, 2008:7), que indica que la planificación *se refiere al cálculo que precede y preside la acción (...) al cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción*. Parafraseándolo, se refiere a los métodos de planificación y al conflicto paradójico, la resistencia que existe entre la confluencia de las voluntades *de x* y las *posiciones de x* lugar desde donde se conforman los métodos.

Esta perspectiva es interesante porque no solamente tiene sentido desde el vínculo con el tipo de planificación que realizan los gobiernos para elaborar planes de acción, en este caso los lineamientos mencionados que se materializan en los métodos de planificación de una política pública en GRD. Sino que además tiene total coherencia como proceso de planificación con el conflicto de la implementación declarativa versus la implementación operativa.

Frente a esto, cobra mayor relevancia la implementación vinculada a la policy, recordar lo que Aguilar Villanueva et. al (1993)⁶⁵ define sobre la implementación de las políticas: *“la implementación*

⁶⁵ Para ahondar en este tema, se sugiere revisar contenido en marco teórico.

de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”.

En este sentido un proceso de implementación de política pública responde a una planificación previa que propone acciones en un campo incierto futuro, pero que, pensando en la visión de Matus sería desde la perspectiva del prever como prevención, para alejarse así de la improvisación. Lo que desde el análisis desarrollado en este punto puede asociarse prevención con implementación operativa que permite la bajada al territorio de los contenidos o programas, mientras que improvisación se acerca más al tipo de implementación declarativa que sólo enuncia mas no logra llegar al territorio y se refleja en lo discursivo de su diseño solamente.

Dicho esto, resulta valioso conocer cómo es en el caso de este estudio el trabajo de llevar a cabo acciones preventivas desde el nivel local a las comunidades, teniendo en cuenta entonces que no hay aplicación de la GRD como política pública en el nivel local.

Para lo cual los/as entrevistados señalan a continuación cómo es el proceso de implementación de la fase preventiva:

“A través de charlas que hace el director a través de las organizaciones comunitarias. A través de las redes sociales y eso más menos (...) Se hacen informativos, se ponen como los pasos a seguir, los folletos que vamos entregando de invierno seguro, ese tipo de cosas” (Agente laboral B).

“Está la idea sí, porque el Plan de Reducción de Riesgo o el Plan de Gestión de Riesgos no lo hemos implementado aquí como comuna nosotros no lo tenemos como escrito, lo que sí tenemos son los programas del Departamento de Gestión de Riesgos, y ahí sale escrito, el objetivo, la estrategia, el tiempo que tenemos que lograrlo, todo. Están estructurados y tienen un presupuesto, está el objetivo, la definición, cuál es nuestra estrategia, ejemplo, en el Cardio Protegido venía este año para todas las escuelas, en el sentido de que todos estén capacitados con desfibriladores...” (Agente laboral F).

“Es que en realidad la prevención, solo nosotros, solo el Departamento de Emergencia, de Operaciones. Hay muchas organizaciones medioambientales y solicitan realizar una limpieza en un lugar específico y ahí se hace una programación para realizarlo en conjunto. En primera instancia siempre hay un tipo de reunión con la persona que lidera el sector. Quizás un presidente o alguna persona que tenga más conocimiento en el tema que se va a tratar y con esa persona se coordina todo. Se coordina y además hay veces que hay gente

que expone sus casos, entonces quizás es una buena forma de plantearle a la comunidad la importancia de la prevención, de gente que haya pasado por situaciones de emergencia, expuesta a algún peligro” (Agente laboral C).

De acuerdo a lo expresado se plantea los modos en que se realiza el trabajo preventivo en las comunidades por medio de charlas y programas respectivamente en cada municipio. A su vez, se comprueba que en ambos casos el ámbito operativo de la GRD como política pública no existe.

Lo que reafirma el primer hallazgo, la dificultad para implementar a partir de la GRD, no así a través de las acciones propias del nivel local como aquí se plantean y que dan cuenta al mismo tiempo del segundo hallazgo ámbito facilitador de la implementación de la prevención en las comunidades locales a partir de las experiencias de los equipos municipales y su voluntad para trabajar la prevención.

Hasta aquí entonces, se puede corroborar que existe implementación de la prevención en las comunidades locales de estos municipios producto de las propias articulaciones de los ECEPC y sus equipos. No obstante, y pese a las acciones concretas de trabajo con la comunidad de parte de ambos municipios, falta conocer si en ello existe una programación que dé cuenta de objetivos y que pueda aludirse a un proceso de implementación, por supuesto planificada.

Para ello se evidencia a continuación si el trabajo comunitario preventivo responde a una Planificación o Improvisación:

“Sí, lo dividimos en programas y los elaboramos manualmente... los tenemos distribuidos como lo vamos a ir desarrollando... lo que pasa es que cada programa tiene un responsable, entonces por ejemplo yo te tengo a cargo un programa, el cardio protegido y con Antonia (nombre ficción) trabajamos lo que es primeros auxilios, Ulises (nombre ficción) está encargado lo que es CERT... como que al final lo armamos entre todos, pero cada funcionario tiene la misión de llevar esto a la comunidad de desarrollar el programa, los conocimientos, de hacer seguimiento, de evaluar los resultados (...) nosotros a cada programa le asignamos un costo, y esto lo presentamos al municipio y el municipio en realidad es quien los financia” (Agente laboral H).

“No, no tenemos marco regulatorio que nos digan, así como te decía un manual esto hoy día, planes, no, no existe. Eso es algo que siento yo, y mucho tiempo atrás he sentido yo que nos hace falta, pero la realidad te lleva a otras cosas porque están las mismas materias que –cómo decirlo- de lo que uno prioriza o de lo que el sistema te obliga a priorizar. O sea, las capacidades son absolutamente con una desigualdad tremenda... Aquí tenemos muchas más

necesidades y eso nos obliga un poco a –no digo a improvisar- pero sí priorizar muchas veces, cosas distintas a lo que a uno le encantaría” (Agente laboral E).

En este estudio, lo declarativo es expresión de lo que está siendo insuficiente para poner en marcha el *ciclo de acción*, y que *a la hora de...*, finalmente se termina improvisando. Mientras que lo operativo representa aquello que no se está haciendo, pero que es imprescindible para poner en funcionamiento el *ciclo de acción* en adelante con miras hacia los otros componentes de la política pública y que está profundamente vinculado a la prevención en sí misma. En este sentido, existe un nexo interesante asociado al componente *seguimiento y evaluación* que advierte elementos para la interpretación.

Frente a este aspecto, el seguimiento, se ha planteado lo siguiente:

“Esos seguimientos los hacen más bien otras unidades, pero que no tienen mucho que ver con la gestión, sino que más bien con la asistencia, la ayuda, por ejemplo, todo lo que es organizaciones comunitarias o ayuda comunitaria que postulan al municipio o a través del Fondo de Desarrollo Vecinal que se llama FONDEVE, u otro tipo de subvenciones que son de carácter municipal le hace seguimiento (...) pero nosotros como Gestión del Riesgo de Desastre no, porque nosotros tenemos igual mucho contacto con la gente, porque somos del Departamento de Operaciones (...) Es más espontáneo, no existe un instrumento, una normativa. En otras unidades sí, pero para otras cosas” *(Agente laboral E).*

“Sí, tenemos, nosotros hacemos seguimiento a todo en realidad, a todos los programas, especialmente a los que están enfocados a la entrega de herramientas de saber comunitario, especialmente a esa. Nosotros hemos ido creando programas y hemos ido haciendo seguimiento y vamos llamando a la gente, tratamos de mantenerla integrada en esto y actualizando conocimiento, no sólo seguir aprendiendo, sino que, actualizando, porque a la gente también se le olvida, igual que a uno, si tú no ves un tema mucho tiempo se te olvida (...) Con proyectos nuevos, por ejemplo, nosotros tenemos a toda la gente en bases de datos y con esas bases de datos nosotros las vamos convocando en la medida de los intereses que ellos tienen y vamos... bueno, ahora hemos ido creando como las especialidades, o sea, nosotros ahora estamos pensando en crearles colores, en la media que van avanzando las personas” *(Agente laboral A).*

Lo relevante en estos últimos dos puntos es observar dos aspectos, el primero es preguntarse cómo un equipo municipal puede considerar una programación y plan de seguimiento y otro no, teniendo en consideración que ambos municipios plantearon que no se implementa la fase preventiva de la

GRD, en tanto política pública. Esta inquietud trae aquí para no olvidar el segundo hallazgo, la aparición de los facilitadores de la implementación, específicamente, la voluntad que aparece para realizar un trabajo concreto de prevención en las comunidades locales a partir de los equipos municipales.

Y ya sabiendo que ese trabajo no es producto de la implementación de una política pública en GRD, sino que a través de una labor comunitaria es justamente por esto que los equipos municipales pueden trabajar la prevención con las comunidades, ya sea programado, con seguimiento o improvisado y sin seguimiento. Pero todas por momentos con algún carácter de planificación ya sea formal o informal.

El segundo aspecto relevante es observar las distintas capacidades en la toma de decisiones para planificar, por ejemplo, decidir sobre si se elabora o no un programa; definir sobre si se hace seguimiento o no, o cómo hacerlo. Esta posibilidad que va apareciendo de elegir cómo trabajar la prevención es destacable porque da cuenta de un sentido de priorización en el nivel local.

Bajo los planteamientos descritos no sólo se expresa que la GRD como política pública no se implementa operativamente como proceso, al menos en el alcance territorial local que aquí se ha estudiado. Sino que también aparece la priorización que el propio nivel local le otorga a la producción de una planificación de trabajo preventivo comunitario que permita abrir caminos para implementar programas, ejecutarlos y hacerles seguimiento o bien no producirla.

Esto es interesante porque en todo proceso de priorización se desarrolla una evaluación de actividades, se determina qué es importante y qué es urgente, hay un proceso consciente de los tomadores de decisiones que definen por dónde se articula el camino de cada equipo municipal. Frente a esto cabe la pregunta entonces ¿cuál es la prioridad que se le otorga a la GRD en el nivel local? ¿A la prevención? Y ¿quiénes y cómo la definen?

Al pensar en la respuesta a esto, comienza a aparecer una capacidad para decidir frente a la GRD, a la política misma y a su implementación, al parecer, más allá del nivel local en que se encarnan actores específicos: Los Agentes Laborales (entrevistados/as), el Estado, los Municipios y los Partidos Políticos, cada uno de ellos con distintas actuaciones en este sistema de relaciones

involucrados activamente en el proceso de la política pública, de la GRD, de la implementación declarativa carente de operativización y, por cierto, en la dificultad para implementar la fase preventiva de la GRD como política pública en el nivel local. Estos actores serán analizados en el siguiente resultado.

1.5 Los Aspectos centrales del Resultado.

Hasta aquí se ha realizado un recorrido descriptivo e interpretativo sobre cómo son los procesos que componen la fase preventiva en GRD para los ECEPC y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la RM. Dando cuenta de un proceso paradójico respecto a los obstaculizadores de la implementación pues es la propia GRD encarnada en una política pública que impide la implementación preventiva de la misma en tanto aparece en el nivel local solo como un ámbito declarativo y no operativo.

Esto debido a que en el proceso de implementación de la GRD como política pública el análisis alude a que ésta se encuentra en el campo del diseño y de la declaratoria de intenciones aún; y no ha cumplido con el alcance territorial que se ha propuesto como política, llegar e implementarse en los distintos niveles territoriales del país, al menos en lo que aquí se ha estudiado, el nivel local no ha ocurrido.

En medio de todo este proceso aparece un facilitador de la implementación preventiva en las comunidades, se trata de las prácticas preventivas mediadas por el propio trabajo de los ECEPC y sus equipos, las que se movilizan en un caso (un municipio) por medio de la planificación y el seguimiento; mientras que en otro caso (otro municipio) responde a una lógica de mayor improvisación y sin seguimiento alguno. No obstante, en ambos municipios lo común es que no hay GRD como política pública aplicada en el nivel local.

A modo de cierre, destacar dos aspectos centrales que promueve este proceso descriptivo e interpretativo realizado que concluyen con una invitación reflexiva:

El primer aspecto a enunciar es la experiencia descrita de los/as entrevistados/as del nivel local que ha sido de frustración constante, agotamiento y desencanto por no ver concretada una planificación que existe y se declara, pero que no se implementa ni operativiza en el territorio local, da cuenta de la carencia de un programa de la política pública en GRD acorde al contexto en donde se pretende

implementar. Este escenario se expresará en detalle a partir de la in/capacidad de toma de decisiones de sus actores principales, situación que dará cuenta de una institucionalidad frágil en GRD.

El segundo aspecto es la perspectiva que ha estado apareciendo de manera insipiente cuando se ha enlazado el problema de la implementación de la política pública específica en GRD con el proceso de planificar en donde las herramientas para implementar no son usadas y/o creadas para concretar los objetivos planificados y los alcances descritos; posiblemente, entre otras cosas, por la capacidad de movimiento de las instituciones: sus roles, sus sesgos y sus voluntades. La relevancia de esto es que se ha oído esta misma disyuntiva una y otra vez durante largos años, pero con distintos temas y actores, lo que indica que esto trasciende a la GRD.

Por lo que sería interesante, para la continuidad a futuro de este estudio, pensarlo en una amplitud mayor, por ejemplo, desde la perspectiva de la planificación en democracia y sus alcances sociales. En concordancia, Carlos Matus (El Método PES, Entrevista 1993:5) planteaba: *creo que en varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación.*

Esta frase fue enunciada hace casi 30 años atrás, que las democracias corrían el riesgo de no cumplir los alcances sociales frente a los problemas públicos que implican una planificación acorde para darles salidas resolutivas a esos problemas, que permitieran abrir caminos de equidad y dignidad. El observó una confusión y un conflicto con la planificación. La tesis central del autor (1993), casi 30 años atrás fue: *“nuestros gobiernos fracasan no tanto por el contenido de sus propuestas, sino por la debilidad de las herramientas de gobierno que dominan (...)”* (p.99). Esta aseveración parece estar resonando hoy en la voz de los/as entrevistados/as de este estudio.

Finalmente, surgen infinitas preguntas vinculadas al proceso de implementación de la fase preventiva de la GRD bajo el escenario descrito ¿de qué manera los niveles territoriales pueden implementar los objetivos de la política en GRD? ¿Cómo el Estado y los gobiernos de turno han fortalecido sus herramientas para implementar la política pública en GRD en los niveles locales? ¿Cómo lo declarativo puede transitar hacia lo operativo acorde a las decisiones políticas de los

gobiernos de turno? y ¿de qué manera las instituciones pueden contribuir a la articulación colaborativa entre sí para la implementación de la política pública en GRD en el nivel local?

Si bien, este estudio no busca responder todo ello, es importante abrir la reflexión sobre lo que encuentra y saca hacia la superficie en este gran océano quien bucea, e interpelar a quien está leyendo cuán necesario es investigar a través de las ciencias sociales estos ámbitos de lo implementativo de la política pública en GRD como proceso de planificación, involucrando a diversos actores de las instituciones u otros ámbitos vinculantes que al lector le lleguen. Dicho de otro modo, el mundo académico también tiene una responsabilidad por impulsar un trabajo colaborativo interinstitucional en GRD, toda vez que es parte del Sistema Nacional de Protección Civil, asignación otorgada por el Estado⁶⁶ y que probablemente desconoce.

CAPÍTULO 2. Cuál es la capacidad de agencia de los actores

En el presente apartado se presentan los resultados obtenidos que responden al objetivo número dos del estudio: Analizar la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

Recuérdese que en el objetivo anterior se planteó, por un lado, una dificultad implementativa de la prevención de la GRD, la cual no solamente responde a un problema con la política pública en GRD y la planificación de ésta, sino que dicha dificultad es también expresión de una institucionalidad frágil. Y, por otro lado, se observó una capacidad de implementar la prevención en cada equipo municipal con diferencias en la priorización para tomar decisiones frente a la planificación, el seguimiento y la improvisación del trabajo preventivo con las comunidades locales.

Tal diferenciación habla de una capacidad para decidir, ámbito que este apartado analizará respondiendo a la pregunta ¿Cuál es la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD? Las entrevistas dan cuenta de tres actores centrales: los Agentes Laborales (Entrevistados/as), el Estado y los Municipios. Perspectiva que se analizará a

⁶⁶ Para mayor información revisar Plan Nacional de Protección Civil, composición del Sistema Nacional de Protección Civil.

la luz de la categoría conceptual de *agencia* observada desde Guillermo O’Donnell, vinculada a la perspectiva de Amartya Sen. Esta es la categoría central, pero en el transcurso del análisis aparecen categorías secundarias.

Adicionalmente, al final del apartado se encuentra una síntesis de los resultados de este objetivo.

2.1 Los Entrevistados/as como Agente Laboral (un Actor Operativo).

En este apartado se presenta a los/as entrevistados/as como actores y a quienes se les llamará *agente laboral*. Se comienza con la identificación de sus funciones y a posteriori, su capacidad de accionar acorde al tema central del estudio la implementación de la prevención en las comunidades locales según el relato del nivel local.

Identificación:

<p>Agente laboral A: “Yo <u>llevo veinte años</u> ya. De repente decretan Departamento de Gestión de Riesgos, en el 2015, así que todos se quedaron sentados, la oficina era conmigo sola, no tenía a nadie más, pero estaba decretada como Departamento así que yo tenía que empezar a traer gente. Yo soy la jefa del Departamento de Gestión de Riesgos”.</p>
<p>Agente laboral B: “En la municipalidad <u>llevo quince años</u>, acá en Protección Civil, Emergencia y todos esos nombres que tiene como 13 más menos ... Bueno yo soy <u>administrativo</u> del departamento, también <u>soy inspector municipal</u>, también <u>hago trabajo de conducción</u> bueno y todo lo que requiera porque acá en este departamento somos poca gente entonces uno no puede enfocarse solo a una tarea específica, sino que tiene que ir rotando, apoyando, saber de todo un poquito para que esto pueda ir funcionando”.</p>
<p>Agente laboral C: “Mi contrato en el municipio es <u>administrativo</u>. Trabajo hace alrededor de cuatro años en el departamento de Protección Civil, Emergencia y Operaciones. <u>Llevo quince años</u> en el municipio y anteriormente trabajé en la CECLA. Acá las funciones administrativas son diversas porque además somos pocos funcionarios. Siempre los municipios chicos se caracterizan por tener pocos funcionarios. <u>Trabajamos en lo que es emergencia y aseo y ornato y las labores son administrativas</u>. Además, acá está la Dirección de Inspección Municipal”.</p>
<p>Agente laboral D: “Yo llevo en el municipio, en el <u>Departamento de Operaciones y Emergencias, dos años y meses</u>. Partí siendo operador de maquinaria pesada en el departamento y por circunstancias de la vida se me ha ido otorgando más confianza... cuando los camiones aljibe salen a los incendios que tenemos en la comuna en el verano, yo voy adelante en una camioneta viendo la ruta y todo, avisando (...) en este departamento se hace de todo y una de esas cosas es <u>atender las diversas emergencias que tenemos en el departamento</u>. En el invierno o verano, que en verano son los incendios forestales, y en el invierno son aluviones, las lluvias, inundaciones, problemas de abastecimiento de agua”.</p>
<p>Agente laboral E: “<u>Veinte años</u>. Al principio trabajaba como Jefe de Gabinete con el alcalde, y como al año entré a trabajar en lo que es Aseo y Ornato y de Protección Civil y de Emergencias, ese era mi cargo antes. Después fueron otros cambios, me agregaron –cuando pasaron a ser la DIMAO-, todos los directores de aseo pasaron por ley a ser Director de Medio Ambiente y ahí era Director de Medio Ambiente, Aseo, Ornato, Movilización, Protección Civil, Emergencia e Inspección Municipal. Era una locura... desde el 1° de mayo del año pasado, se nombró a una profesional como Encargada de Medio Ambiente en Zoonosis e Higiene Ambiental y yo como <u>Director de Protección Civil, Emergencias y Operaciones, ese es mi cargo hoy día, de planta y todo</u>”</p>
<p>Agente Laboral F: “<u>Cuatro años</u>. Este año entré como <u>profesional de gestión de riesgos</u>, pero anteriormente, incluso parece que todavía salgo como <u>encargado de un programa</u>, porque al final los honorarios se contratan por programa, para cumplir el programa entonces, pero al final nosotros <u>hacemos cosas que no están dentro de...</u>”.</p>
<p>Agente Laboral G: “Yo <u>tengo 14 años</u>, voy a cumplir casi 15 años en el municipio. En el departamento de gestión de riesgo desde que comenzó, 2016. Yo estoy a cargo de la <u>coordinación de los cursos del departamento</u> entre otras cosas. Trabajo en el departamento de gestión de riesgo, y no trabajo en el departamento de gestión de riesgo, yo soy apoyo a ellos, y dentro de lo que hago como apoyo, es coordinar los cursos. En oficina ahora (...) yo estoy encargada de la <u>coordinación de la entrega de las cajas COVID (...)</u> Soy inspectora comunitaria, yo trabajo en</p>

terreno, inspección en terreno, por ejemplo, iluminarias en mal estado, algún accidente, señaléticas que estén caídas (...) eso es de la dirección de seguridad pública (...) yo ando en un vehículo, una camioneta municipal, haciendo patrullaje preventivo”.

Agente Laboral H: *“me uní en marzo del 2019, y el 2018 2017 yo ya participada ayudándolos a hacer curso. Soy coordinador de unos programas, eso es lo que yo hago, yo específicamente soy el coordinador del programa cardio protegido, entonces me preocupo de ver todo eso, de revisar estos cursos, las charlas, los seguimientos”.*

De acuerdo a lo expresado, las funciones de los/as entrevistados/as dan cuenta de responsabilidades que van desde lo administrativo hasta lo directivo en sus departamentos, la mayoría de ellos/as lleva más de 10 años trabajando en el nivel local cumpliendo variadas funciones. Al parecer algunas de ellas pudieren asociarse con roles de la fase de respuesta y otras más inclinadas hacia la fase preventiva. Perspectiva que se dilucidará en el desarrollo del apartado y que aportará al análisis de la capacidad de acción de los/as entrevistados/as en el proceso de la implementación preventiva.

Respecto a las funciones sobre la producción de información, los entrevistados/as responden lógicamente a la embestidura del trabajador/a con determinadas funciones, perspectiva que se puede apreciar si se quisiera desde la visión durkheimiana de la división social del trabajo. Aquí, los/as trabajadores/as asumen un rol en el campo de trabajo y lo ocupan, cuentan con atribuciones, que por su parte se ajustan también a la construcción social de esa micro cultura laboral, con sus ordenamientos, sus organizaciones y, por cierto, sus jerarquías en los roles.

Respecto a las funciones identificadas en la tabla resumen indicada arriba cabe precisar que en la mayoría de los casos se observa un tipo de actor que tiene un rol operativo, otros administrativos. Esto quiere decir que está en constante interacción con el territorio y la comunidad, mientras que el segundo cumpliría funciones de oficina. No obstante, en el mismo relato aparecen con otras capacidades, distintas a las funciones.

2.2 La Agencia de los Agentes Laborales.

Para comenzar el análisis, recordar lo que se planteó sobre la categoría de agencia en el marco teórico; O’Donnell en su libro Democracia, Agencia y Estado (2010) indica que la agencia⁶⁷ responde

⁶⁷ O’Donnell (2010): *“Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en término de la agregación de los votos como del ejercicio de cargos gubernamentales y/o estatales. Los individuos pueden no ejercer tales derechos y libertades, pero el sistema legal de un régimen democrático construye a todos como iguales capaces de ejercitar tanto estos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes”.* (p.40).

a la idea de ciudadano/a político, lo que implica tener derechos y libertades, pero además una capacidad de razón práctica y discernimiento moral, todo esto amparado en un sistema legal que rige una sociedad democrática.

Dicho de otro modo, la agencia en tanto capacidad de accionar y de decidir conlleva la perspectiva democrática para dicho autor. Visión que responde a la génesis de la agencia, que se sustenta en la asimilación de los derechos de los individuos y que todo sistema constitucionalista, por decirlo de algún modo, se debe a ellos.

Si bien el alcance directo del concepto agencia en este estudio no está determinado por el análisis de su composición histórica, es pertinente aclarar, por una parte, que el concepto desde ese autor tiene relación directa con la democracia contexto relevante también como espacio general en donde se desarrolla este escenario.

Y, por otra parte, es posible usar esta categoría para analizar aquí la capacidad de agencia de los/as entrevistados/as, observar en ellos su capacidad para actuar las funciones asignadas en la implementación de la prevención, tema de estudio.

Destacar también, que estas acciones pueden o no tener concordancia o equivalencia con una responsabilidad determinada por una función, situada en un encuadre específico y en un contexto territorial determinado, no necesariamente responde a ello, es más, la agencia permite el desenvolvimiento de otras acciones no sujetas a la responsabilidad de cumplir una función determinada, justamente por su posibilidad de libertad.

Adicionalmente, recordar que esta noción de agencia se complementa con la perspectiva del economista Amartya Sen que tal como se citó en la Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano⁶⁸ que enfatiza la relevancia de la agencia en tanto la libertad para realizar acciones que busquen sentido para los agentes. Según lo que refiere textualmente la revista: *“Un supuesto adicional y*

⁶⁸ De acuerdo a la Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. Agencia y empoderamiento en la medición de la pobreza (2011): *“lo que una persona es libre de hacer y alcanzar en la búsqueda de la realización de las metas o los valores que esa persona considere como importantes (...) Actuar libremente y ser capaz de elegir son, en este punto de vista, directamente propicios para el bienestar (...) Por ejemplo, se puede pensar, siendo lo suficientemente razonable, que el procedimiento de decisión libre de una persona (no importando cuanto éxito tenga esa persona en lograr lo que quería alcanzar) es un requerimiento importante de la libertad. Un agente es alguien que actúa y produce cambios”.* (P.2).

ocasionalmente explícito en la explicación de Sen es que la agencia será un beneficio social si se promueven las metas que las personas valoran y tienen razón para valorar” (P.2).

Ambas perspectivas del concepto permiten mirar la agencia como una herramienta de observación para analizar la capacidad de actuar en la implementación de la prevención en las comunidades locales. La visión de O’Donnell se acerca a la constitución basal de la agencia como expresión histórica de la consignación legal de los derechos y libertades de los individuos. Y en un enfoque similar la visión de Sen complementa la anterior en tanto interpela desde la perspectiva del desarrollo humano la trascendencia social que las libertades y capacidades de las personas pueden impregnar e impregnarse a sí mismos en toda índole de cosas que impelen el interés público.

Para observar la agencia se revisarán tres ámbitos de acciones: 1) Tipo de Implementación, se vincula con qué acciones se realizan para llevar a cabo este proceso; 2) Grado de Autonomía, se asocia a los tipos de recursos de los cuales se dispone, cómo se gestionan, negociación y 3) La Delegación, responde a quiénes tienen la capacidad de hacer este trabajo. Estos ámbitos contribuirán al análisis de la capacidad de decidir de estos agentes respecto a las acciones de implementación de la prevención en las comunidades locales, qué libertades tienen frente a esto.

Por lo tanto, surge relevante observar el primer ámbito tipo de implementación, qué acciones constituyen para estos equipos municipales la implementación de la prevención en las comunidades locales:

“nosotros lo que más hacemos es preparación... la parte preventiva en el sentido de las capacitaciones, cómo preparar a la comunidad, cómo preparar a los organismos de emergencia, cómo preparar el sistema de protección civil. En el caso de los riesgos más comunes lo que enfocamos más es el tema de incendios, incendio y paro que es la principal causa de muerte, entonces se enseña el tema de la prevención de incendio, de los extintores, de tener detectores, de las vías de evacuación, de tener familia preparada y RCP van enfocados en todos los programas” (Agente laboral F).

“Y la prevención que nosotros hacemos que es la sacada de ramas, la entrega de folletos para los incendios, la gigantografía que ponemos en diferentes lugares para que la gente los vea y vea el riesgo que se puede provocar en un incendio. Yo creo que esos son los únicos puntos que nosotros tenemos de prevención, junto con los cursos y las charlas que se hacen” (Agente laboral D).

“¿cómo implementamos con la comunidad? Es eso, a través del ejercicio de la comunicación, de trabajar con ellos, de entregar experiencia” (Agente laboral E).

Conocer qué acciones se realizan para implementar la prevención desde la perspectiva del nivel local resulta fundamental, puesto que es el nivel territorial designado para tal acción, recordar lo planteado en el Plan⁶⁹ Nacional de Protección Civil respecto a las acciones esperadas de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil y sus equipos. Recordar que esta asignación está incorporada implícitamente en la lógica de la Política Pública en GRD, elaborada por la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y enuncia en su alcance territorial la GRD como un activo presente.

Así lo reafirma un agente laboral:

“El Plan Nacional de Protección Civil, el mismo 156 dice que es una guía, es un indicativo, es un indicativo en el sentido de cómo nosotros hacemos para hacer la bajada al nivel local, en ese sentido, ahí sale todos los conceptos que tenemos que realizar, qué tenemos que tener, el tema de los mismos planes... es como un indicativo” (Agente laboral F).

En razón de los planteamientos indicar que estos equipos asumen la implementación de la prevención más allá de los riesgos como amenazas y vulnerabilidades a los que las comunidades locales se encuentran expuestas. Sino que, además, incorporan otras áreas preventivas de la vida social que los equipos municipales cuentan con las capacidades para contribuir a la comunidad. Lo que se expresa a continuación:

“Nosotros, Gestión de Riesgos. Nosotros vemos como los fuertes, pero también hay otro departamento del municipio como por ejemplo DIDECO, Adulto Mayor, que también hacen prevención, quizás no hacen desastres, pero si yo le enseño a un adulto mayor el tema de cómo caminar o cómo tener buenas redes también es prevención, en el sentido de la palabra prevención, no somos los únicos que hacemos prevención al final todos hacemos prevención” (Agente laboral F).

“Nosotros y DIDECO; DASI también, con sus programas de la mujer y desconozco el resto de los programas, pero los hacen. Lo que es prevención de desastres e incendios lo vemos nosotros” (Agente laboral D).

Si bien asumen en particular los equipos de los ECEPC acciones atingente a riesgos y desastres; también asumen acciones como municipio considerando la idea de prevención como una acción colectiva que éste tiene capacidad para realizar, perspectiva que se destaca toda vez que posibilita una agencia colectiva como un tipo de acción de trabajo colaborativo en temas preventivos, más

⁶⁹ Para ahondar en ello en el contexto del estudio remitirse al marco de antecedentes o bien revisar directamente el Plan Nacional de Protección civil, 2002.

allá de la GRD, y más allá de las funciones específicas que tal como se indicó en el resultado del objetivo uno como proceso no se ha logrado implementar al menos en el nivel local.

Por lo mismo se plantea la necesidad de adquirir las capacidades para accionar desde el plano colaborativo en GRD. Justamente para producir cambios, esta visión es fundamental en el nivel local, y aun cuando esté solamente en un pequeño grupo de trabajadores/as de nivel local y se reclame la necesidad de expandirla, es tremendamente valiosa porque desde la concepción de la agencia, ésta se transforma en un beneficio social como se parafraseaba a Sen anteriormente toda vez que se establecen acciones que van en pos del bien común al preparar a las comunidades locales para enfrentar desastres; por lo que este punto constituye un primer hallazgo.

Ante lo que se plantea:

*“Yo participo en la plataforma, pero por una ONG, no como municipalidad, entonces la conozco, la entiendo y muchas cosas que son muy interesantes pero al final, como municipalidad, en el sentido de los departamentos, tal vez, San Pedro de la Paz o Talcahuano no se juntan entre ellos, en ese sentido no hay como una... porque si yo tengo una idea y si yo me junto con varios municipios que tengan el mismo pensamiento y podamos hacer un trabajo en conjunto, porque yo no saco nada... Si yo lo puedo compartir y podamos hacer una cosa bien y hacer, no sé, un plan de sismo, va a cambiar algunas cosas, pero hay muchas cosas relacionadas y podemos trabajar en conjunto... Errores que hemos cometido, para que no los cometan los otros, entonces no hay una forma de trabajar, de un trabajo en conjunto”
(Agente laboral F)*

Por otra parte, retomando la idea del rol operativo planteada al principio en el ámbito de funciones, se evidencia que no todos estos agentes laborales son agentes implementadores/as de prevención directos, vale decir, no todos accionan con las comunidades una articulación conjunta para trabajar la prevención por medio de acciones de preparación específica con ellas.

Lo que se transforma en un segundo hallazgo en este apartado, pues si bien se ha planteado que ambos municipios junto a sus ECEPC y equipos implementan la prevención en las comunidades, no se contaba con la información que ahora aparece: que no todos/as tienen la capacidad de actuar ese rol de implementadores/as, porque algunos tienen mayor capacidad de respuesta, y no menos importante, mayor interés por ella que por la prevención. Pero, aun así, siguen siendo todos actores operativos porque mantienen un trabajo activo en el territorio. Sin embargo, en algunos casos, los administrativos hay otra capacidad de acción que es operativa, no en la línea del trabajo comunitario, sino en la línea operativa de lo que requiere el municipio en labores de terreno.

Aquí se pueden constatar ambos casos:

“Se va acercando la comunidad a los funcionarios y a nuestro departamento, que a la larga somos los que pasamos más en la calle (...) prevención también lo haría yo, pero estoy más cargado para la respuesta. Eso es lo que más me llama la atención a mí. Más que la prevención, me llama la atención la respuesta. Si se pudiera implementar mayores cosas, más implementos...diferentes cosas que se podrían implementar en un departamento de emergencia. Veo el Departamento de Emergencias como esos departamentos gringos a todo cachete, bacán” (Agente Laboral D).

“A ver por ejemplo, con el curso CERT nosotros los desarrollamos mucho de los cursos en nuestras municipalidad, por los recursos que estos necesitan, por los materiales, por el espacio, en general por el cómo se desarrolla el curso, pero el objetivo de esto es que si bien nosotros lo hacemos abierto a la comunidad pero muchas de estas invitaciones llegan a nivel de juntas de vecinos cosa de poder forman las brigadas dentro de las juntas de vecinos, entonces que después se puedan organizar” (Agente laboral F).

Este interés habla también de condiciones que permiten desarrollar tales acciones. En ese sentido viene al caso preguntarse cuánta relación puede tener ese interés en particular y las posibles condiciones que se han abierto para explorar ambas áreas, y desde allí la libertad de decisión frente a tal interés. Duda que pudiese ser clarificada más adelante por medio de otras categorías como la acumulación de información y la competencia para realizar una acción.

En este sentido, la asignación de los ECEPC como quienes se enfocarían en trabajar, además de la respuesta, la prevención de las comunidades locales según el Plan Nacional de Protección Civil y que caería por defecto en la categoría de implementadores deja en evidencia que no son todos/as solo algunos actores desarrollan esa capacidad de acción, otros no. Por lo tanto, las capacidades de accionar, de los ECEPC y sus equipos de los distintos municipios, frente al escenario posible de implementar prevención en materia de riesgos en las comunidades dependerá de la relación de distintas variables.

Por ejemplo, la relación entre los otros dos ámbitos de acción indicados al inicio del apartado: el grado de autonomía de cada actor de estos equipos y la delegación que se le asigne en el área de la implementación de la prevención en las comunidades locales. Si se analiza esta relación respecto a quienes tienen esa capacidad de agencia de quienes no les ha sido asignada o no la han desarrollado da como resultado relaciones proporcionales respecto a su equivalencia frente a la toma de decisiones.

Por ejemplo, obsérvese el segundo ámbito grado de autonomía vinculado a los tipos de recursos de los cuales se dispone, cómo se gestionan, se negocian:

“Ahí no sé cómo saca la plata el municipio, pero en el sentido de los temas para prevención de riesgo siempre han aprobado y nos han dicho que sí, todo lo que sea prevención han dicho que sí. Todos los programas de prevención pasan a consejo ... cómo negociar o como presentar el proyecto yo creo que eso es lo más importante, cómo presentarlo. Y el tema de también equipamiento, en el sentido de que haya las capacidades locales para enfrentar una emergencia y también la capacidad de también influir en la preparación... para poder capacitar bien también tenemos que tener capacidad para capacitar, necesitamos capacidad para poder responder a una emergencia” (Agente laboral F).

*“Nuestra oficina de Protección Civil y Emergencia tener su buen equipo de electrógeno, las camionetas bien equipadas con todas sus cosas de un posible rescate. Hay que esperar a los que son verdaderos rescatistas. Pero teniendo esos medios no es malo, teniendo esas herramientas a nuestro departamento, que a la larga es Protección Civil y Emergencia (...) Nosotros somos el lado joven, los viejitos todavía siguen, pero el departamento de nosotros como que se renovó. Los viejitos decían *¡ah! no, hay un incendio tenemos que ver cuando nos manden al incendio, ver si es tan grave*. Entonces nosotros no, vamos adelante de eso. Vemos que van a venir altas temperaturas, dejamos los camiones aljibe cargados. Se ha ido cambiando eso con gente renovada, otro chip” (Agente laboral D).*

La categoría grado de autonomía observada indica distintas capacidades expresadas tanto por tipos de recursos con que se cuentan para accionar: recurso humano, técnico, material; como por habilidades que se desarrollan para conseguir un fin. En un municipio es la implementación de acciones preventivas con la comunidad local y así contribuir para prepararlas para enfrentar desastres. Mientras que el otro municipio ese fin es prepararse mejor para responder ante las emergencias de la comuna.

Ahora bien, revítese el tercer ámbito la delegación, responde a quiénes tienen la capacidad de hacer este trabajo preventivo.

“Trabajan en la implementación de esta fase preventiva con las comunidades el director, la encargada de organizaciones comunitarias y DIDECO y DIDESO, el departamento social y comunitario. Pero acá se está trabajando hace como 10 años que don... (se refiere al Agente laboral E) hace las charlas a través de las Juntas de Vecinos, del Invierno Seguro y todas esas cosas que llevan a la emergencia” (Agente laboral B).

“Sí, muchas veces, más que nosotros llevar la implementación, la ejecución misma es como a cargo del director de SECPLA temas de mejoramiento de evacuación de aguas lluvia, nosotros gestionamos, solicitamos (...)” (Agente laboral E)

“Claro, eso lo ve directamente el director. El director va formando eso y ve la cercanía que tienen con la comunidad y va llamando a las instituciones que yo le decía y se va formando todo el grupito ese para que todos estemos” (Agente laboral D)

“metodología de diagnóstico que se utilice para el trabajo que se hace con la comunidad no, en eso trabaja el director en realidad. Yo lo desconozco, porque no sé si el director tiene algún tipo de conversación o algo con las personas, con la localidad, con el grupo donde haya tenido la capacitación” (Agente laboral C).

En efecto, y de acuerdo a lo planteado en este estudio, en la medida que un municipio delega en su equipo funciones de implementador de prevención con la comunidad y en ello incorpora ciertas autonomías para accionar habrá más comunidades trabajando la temática de riesgos, habrá entonces más comunidad preparándose. Mismo caso a la inversa, mientras un municipio delega menos en su equipo funciones de implementadores de prevención con la comunidad, sin mayor autonomía, menos comunidades en proceso de preparación habrá.

Esta relación es interesante porque habla de una instancia asociada al *fortalecimiento de la acción pública* que se comentaba en el texto de los autores Fernando Martín, Jaime et. al. (2013:138) vinculado al enfoque principal/agente (entiéndase como autoridad/delegado) que plantean, parafraseando, que la acumulación de información y competencia fortalecen la agencia, pero que en ello hay un riesgo en donde el agente pudiera no defender bien los intereses de un principal, existen conflictos de interés y burocracia asociada a las democracias y al proceso de las políticas públicas.

Respecto a la acumulación de información se desprende:

“Primero, nosotros a la comunidad le compartimos la información de los estudios que tenemos o sea les hablamos, saben estos son los riesgos que tenemos, para que ellos entiendan de lo que estamos hablando” (Agente laboral H)

“Cuando estos seminarios o cursos que nos vienen a impartir a nosotros, eso yo lo encuentro super bueno, a mí me gustan. Para otros es latero, pero a mí me gusta. Por ejemplo, el de los volcanes no me perdí nada, andaba en la pega escuchando todo. A mí por lo menos me gusta y seminario que me invitan... de repente le llegan invitaciones a don Julián (nombre ficticio) y me pregunta si quiero ir, y sí, yo voy. A mí me gusta. Vas sacando lecciones de otras comunas, vas analizando en qué parte estás medio quedado, me refiero personalmente. Esos programas son los que ve don Julián (Agente laboral D).

“Los municipios hacen prevención, pero no saben, ese es el tema, no lo hacen específicamente... Porque es parte de su función... en propuestas de arreglos de calle, propuesta de alguna obra de mitigación... Es que el concepto yo creo que no lo tienen muy claro, partiendo de eso, yo creo que no lo tienen muy claro” (Agente laboral F).

Respecto a la adquisición de competencias considerar lo siguiente:

“nosotros logramos este curso CERT nivel 2 donde ya les enseñamos a acampar, por ejemplo, cómo armar una carpa, el tema del agua, cómo fabricar los baños, primeros auxilios, un

poco más avanzado, y todos estos cursos los hacemos en 2 días modo internado, en campamento, entonces de estas formar nosotros vamos haciendo seguimientos, las redes sociales nos ayuda mucho a mantener el contacto con la comunidad. Y lo otro, es que logramos crear la implantación de la ONG CERT, o sea, si bien, se supone que debería haber partido la comunidad, pero obviamente nosotros igual ayudamos porque era lo que nosotros podemos identificar como para poder juntar más fondos, poder organizar esto en realidad para que tengan su personalidad jurídica etcétera” (agente laboral F)

Acerca de la acumulación de información y las competencias ambos como capital, si se quiere, que permiten fortalecer capacidades, se destacan cuatro aspectos de ellos:

1) La información compartida con la comunidad, en una especie también de agencia colectiva asociada al primer hallazgo de este apartado que produce cambios sociales.

2) La información como poder, en la medida que acumular información implica mayor capacidad de entendimiento de proceso y, por tanto, eventualmente, tener acceso a otras acciones porque se han incorporado capacidades.

3) La información que no se sabe, si bien los autores planteaban acumulación de información fortalece la agencia, pudiese asimilarse justamente todo lo contrario que a menor información menor agencia, pues en este punto se abre una interesante reflexión: Para tener grados de autonomía o delegar hay que tener primero claridad de qué es lo que se está haciendo, tener la información adecuada, en este caso respecto a temas de GRD.

Por lo tanto, es posible colegir que en la medida que los/as mismos trabajadores/as municipales realizan trabajos preventivos con la comunidad, pero no saben qué es lo que hacen, todas esas acciones preventivas al no ser conscientes no pueden ser consideradas como procesos de agencia, toda vez que ésta como factor de cambio no está tampoco concientizando en los otros su quehacer.

4) La competencia, como habilidad para adquirir mayores capacidades y frente a ello la posibilidad de acceder a mayor especialización y validación de las acciones, en este caso, para reducir el riesgo en comunidades locales a partir de la preparación de dichas comunidades, acercándolas a situaciones esperables en caso de desastres. Es decir, para poder entregar esas herramientas a la comunidad hay que desarrollar capacidades, estableciendo metas y habilitando proceso de cambio para que esas comunidades también habiliten sus propias capacidades, su propia agencia.

Ahondar en estos temas exigen salir del marco agente laboral y entrar al contexto de la agencia de los Municipios, actor central que será analizado con posterioridad en el desarrollo de este apartado.

No obstante, para continuar es interesante adicionar otro elemento en este análisis de los agentes laborales que expondrá una mayor determinación en las acciones de los mismos frente a la implementación de la prevención.

La variable a observar que aquí se presenta es la responsabilidad de quiénes están preparando a la comunidad local para enfrentar desastres⁷⁰:

“Quiénes están preparando a la comunidad para enfrentar desastres... no sé, ahí no sé cómo se canalizará... Hablar de prevención es más generalizado que preparar a una comunidad para enfrentar desastres... como municipio yo creo que en la fase preventiva” (Agente laboral B).

“Nosotros entramos en la fase de preparación donde hacemos estos cursos que es el curso CERT, y es un curso que nos permite poder preparar a la comunidad, entregarle las herramientas necesarias para que ellos puedan responder frente a una emergencia y desastre, nos van a faltar muchas manos, por eso es importante que la comunidad también esté preparada para que ellos puedan dar esa esa primera respuesta” (Agente laboral H).

“Para enfrentar los desastres, nadie, estamos desde el conocimiento. Creo que hay que enfocar –bueno, y eso lo hacemos - de enseñar, de educar, de hacer estas campañas con gigantografías, etcétera... Es que, para enfrentar desastres, así como yo lo entiendo, no, no. Yo creo que, para estar preparados para prevenir, para tratar de evitar –y ahí vuelvo al tema de lo que te hablé en algún momento que yo inculco dentro de mis vecinos- es el tema de la capacidad de respuesta, pero no para enfrentar” (agente laboral E).

Efectivamente, tal como menciona un agente laboral hablar de prevención es menos específico que hablar de preparar a la comunidad para enfrentar desastres. Llama la atención que al plantear esta responsabilidad se establezca una rotunda diferenciación entre un municipio y otro, lo que ratifica el hallazgo indicado con anterioridad que no todos/as quienes forman parte del equipo de ECEPC son implementadores de acciones preventivas.

No obstante, en este punto se puede determinar con absoluta claridad el modo de quienes tienen capacidad para establecer acciones concretas orientadas a la preparación de comunidades locales, tal como planteó un agente es necesario desarrollar capacidad para capacitar, no surge de la nada hay un trabajo, una consciencia puesta allí, una focalización. Es interesante también observar que aquellos que no han desarrollado esa capacidad buscan justificarlo con otra competencia, vinculada a la respuesta ante emergencias.

⁷⁰ Teniendo en cuenta la distinción de desastres como un evento de gran magnitud nacional. Para mayor información respecto al tema remitirse a marco de antecedentes.

Sin embargo, en ambos municipios se busca reducir el riesgo en las comunidades, el modo es el distinto, un municipio lo hace a través de un trabajo directo con la comunidad, mientras el otro municipio otorga mayor dedicación al trabajo para la comunidad más que con la comunidad.

A modo de cierre, y en vínculo a lo analizado en este apartado, la relación entre los grados de autonomía abordados a partir de los tipos de recursos de los cuales se dispone, cómo se gestionan, se negocian y la delegación para accionar encauzada por medio de quiénes tienen la capacidad de hacer el trabajo preventivo, habla efectivamente de un agente laboral común en ambos municipios y que su principal agencia es que pueden decidir cómo llevar a cabo la implementación de la prevención de desastres en las comunidades (una vez que el Municipio decide participar de ello). Lo que constituye un tercer hallazgo.

Con todo, este agente laboral que es un actor operativo, su capacidad de agencia para implementar prevención está supeditada a los grados de autonomía y al nivel de delegación que se les otorguen a ellos en estas materias. Aquí se ratifica que el delegar y otorgar grados de autonomía entre quienes forman parte de los equipos de ECEPC del nivel local es un nivel de agencia fundamental para implementar trabajos preventivos con la comunidad local.

2.3 El Estado: Institución y Agencia.

El segundo actor preponderante es el Estado, destacándose sus funciones y responsabilidades no solo en el proceso de la implementación de la prevención en las comunidades locales, sino que también en todo el ciclo⁷¹ del riesgo incorporado en el sistema de Gestión del Riesgo de Desastres. El Estado, tal como se presentó en el marco teórico, de acuerdo a O'Donnell, es asociado a un conjunto de instituciones y de relaciones sociales, con atribuciones legitimadas para coaccionar a los individuos.

Destacar que el ámbito de acción del Estado involucra interacciones sociales con distintas instituciones entre los niveles territoriales, nacional y local, respecto a la implementación de la fase preventiva de la GRD. Por ello, y siendo un ámbito tan amplio para recorrer, se acota al área definida en el contexto del estudio. Y desde se analiza ¿cuál es la capacidad de actuar del Estado en GRD?

⁷¹ Para acercarse a definición remitirse a marco de antecedentes.

según las funciones del Estado en materia de implementación de la prevención del riesgo; y, cómo es su capacidad de agencia frente a la materia en cuestión.

Para comenzar, se destaca a continuación las funciones que el Estado debería realizar, en relación a la GRD según los agentes laborales:

“yo creo que falta más del Estado falta más esclarecer, profundizar el tema de lo que es gestión del riesgo y desastres, primero a la comunidad. Y yo creo que también, en ciertos aspectos, falta más inyectarles plata a los departamentos, a los municipios que tengan el departamento de gestión del riesgo (...)” (Agente laboral G)

“Yo creo que el Estado aquí juega un papel super importante en la prevención. Yo creo que, haciendo programas de prevención, siendo para el Cajón del Maipo o para diferentes comunas, es lo que realmente se tendría que hacer, y lo que tendría que hacer el Estado para prevenir futuros desastres y futuras pérdidas humanas también (...)”. (Agente laboral D)

“Yo creo que tendrán que hacer estudios y para eso necesitan financiamiento (...) Los podría hacer el Estado con financiamiento, ellos siempre son los que ponen la plata, sin eso no se puede hacer nada”. (Agente laboral C)

“Tienes que partir de que tienes una realidad, de que si el Estado no está dispuesto a colaborar para cambiar esa realidad, respetando si estos patrones culturales, pero cambiar eso, o sea, si yo no quiero población expuesta, como Estado tiene que invertir para que no haya población expuesta, porque si no, tengo que trabajar con la población que tengo y yo tengo una comuna que ya está estructurada, ya está construida, ya está asentada, y cómo para demoler y volver a construir(...) Si las políticas de Estado no son responsables en no permitir que se construya en ciertas zonas (...)” (Agente laboral A)

Estas funciones pueden sintetizarse en: 1) Regular el uso del suelo para la edificación en zonas de mayor riesgo, 2) Informar a la comunidad y a los equipos municipales de los niveles locales qué es la Gestión del Riesgo 3) Fortalecer la formación, educación, de los equipos municipales y comunidad en materia de GRD 4) Fomentar la prevención; en tanto mitigación y preparación; por medio de programas y de estudios atinentes a los organismos técnicos en razón de las amenazas detectadas en los territorios y 5) Invertir en Prevención de GRD.

Dichas atribuciones son asignadas como responsabilidades en materia de GRD indicadas por los agentes laborales y destacadas en el Marco de Sendai⁷² quien responsabiliza al Estado del quehacer

⁷² De acuerdo a lo indicado por Marco de Sendai (2015-2030): *Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral. La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los Estados y la medida en que los países en*

preventivo reduciendo el riesgo de desastres; independiente de la capacidad de toma de decisiones del Estado en ellas. Esto debido a que sus responsabilidades están en un plano legal, por lo que se puede ser que al ejercer un determinado rol no necesariamente este supeditado a una función de orden resolutivo, producto, parafraseando a O'Donnell de la relevancia constitutiva de su sistema legal. Pero sí, su capacidad de toma de decisiones; su agencia; está determinada por las acciones de las instituciones que lo representan, aspecto a analizar prontamente.

Antes de ello, es relevante mencionar que la conexión de la responsabilidad del Estado⁷³ en tanto orden resolutivo por su constitución legal se encuentra en un espectro del deber ser respecto a la Gestión de Riesgo de Desastres, toda vez que abraza el principio rector y fundamental de la Protección Civil⁷⁴: Proteger y Salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y el medio ambiente. Dicho sistema de Protección Civil es la base sostenedora de las naciones, entre ellas Chile, para procurar el bien común en beneficio de los ciudadanos en materia de GRD.

De acuerdo a ello, se presenta la dimensión del deber ser del Estado desde la perspectiva de los agentes laborales en relación a su responsabilidad en la GRD:

“Una falta de normativa, falta el marco legal, ese es el tema que se demoran tanto, en el sentido de que la ley de emergencia lleva cuantos años y no pasa nada”. (Agente laboral F)

“cómo vamos a prevenir, qué vamos a hacer en caso de, cierto, eso para los expertos. Pero tiene que ser...soy un convencido de que es el Estado el que –ni siquiera de tomar la decisión– tiene que aplicar a lo que se comprometió. Eso. El resto son puras...palabras no más (...) No, no se cumple”. (Agente laboral E)

“O sea, no sé, se perdieron tantas vidas, se cayeron tantas casas, ¿de quién es la responsabilidad? (...) en realidad, la responsabilidad principal la tiene el Estado, pero está difuso porque como no es un tema la gestión de riesgo, un tema que esté coordinado y que sea un solo tema, está diluido, está difuso (...)”. (Agente laboral A).

Teniendo en consideración los aspectos mencionados anteriormente, se suma la perspectiva que los agentes plantean acerca de un no cumplimiento del deber ser del Estado. Lo que se halla

desarrollo puedan mejorar y aplicar eficazmente las políticas y medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres, en el contexto de sus respectivas circunstancias y capacidades, puede mejorar aún más por medio de la cooperación internacional sostenible (P.13).

⁷³ De acuerdo al Plan Nacional de Protección Civil: *La Constitución Política de la República de Chile, al consagrar las Bases de la Institucionalidad, dispone que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia" (Art. 1º, inciso quinto). De ello se desprende que es el Estado, ente superior de la nación, es el encargado de la función pública denominada Protección Civil. (P.6).*

⁷⁴ Ibidem. (P.8).

relacionado con el no cumplimiento de la implementación de la prevención en GRD como proceso de política pública del que se ha venido hablando.

Sin embargo, hay cierta expectativa de parte de los agentes laborales respecto de la capacidad del Estado en tanto la constitución de normas implicaría el cumplimiento del deber ser del Estado. Pero, no necesariamente aquello involucra el cumplimiento de la implementación más allá de la prevención, y más allá de la GRD como política pública, porque las funciones no son lo mismo que la agencia. Las responsabilidades del Estado no implican la misma capacidad para actuarlas, esto porque quien las actúa son las instituciones que representan al Estado comandadas por otros actores con otras agencias y agendas, pero más importante aún no necesariamente con los mismos intereses, lo que se explica con la relación “principal/agente” revisada en el marco teórico. Esta distinción entre función y agencia en relación a las exceptivas de los agentes laborales con el Estado constituye un cuarto hallazgo.

Ahora bien, las instituciones que representan al Estado en materia de GRD son variadas, y están enmarcadas dentro del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), existe una de ellas que es central porque coordina a este sistema y está siempre presente, no así la mayoría que en general aparecen en la medida sea su requerimiento, generalmente en Chile ocurre cuando es para emergencias o desastres, no así cuando es para prevención, mitigación o preparación.

La institución que representa al Estado en materia de Gestión del Riesgo de Desastres es la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI)⁷⁵, que cumple una función Indicativa⁷⁶ lo que significa que solamente puede sugerir al resto de las instituciones en cualquier nivel territorial. El camino es salir de lo indicativo para pasar a lo normativo lo que implicaría un agenciamiento que transforme el escenario para el nivel local.

No obstante, no sólo depende de que ONEMI habilite otras capacidades de actuación, también debería ocurrir en el nivel local, de lo contrario es poco probable que el agenciamiento tenga éxito en su implementación.

⁷⁵ De acuerdo al Plan Nacional de Protección Civil: *el D.L. N° 369, de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia con el carácter de servicio público centralizado dependiente del Ministerio del Interior, cuya misión es la planificación, coordinación y ejecución de las acciones destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes (...). La creación de este órgano técnico especializado refleja la permanente preocupación del Estado de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas, relacionadas con la temática, y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles.* (P.7).

⁷⁶ Para mayor información se sugiere indagar en Plan Nacional de Protección Civil, carácter indicativo.

A juicio de la investigadora, este agenciamiento⁷⁷ emprendido en ONEMI actuaría como quiebre del statu quo y la habilitaría con capacidad de intervenir y solicitar la ejecución de acciones preventivas al resto de las instituciones en dicha materia, capacidad para evaluar y fiscalizar (o capacidad para construir un modelo que configure un departamento para ello, por ejemplo), impulsar con atribuciones la implementación de la prevención como GRD en tanto política pública. En el fondo, busca contrarrestar el statu quo de las cosas, salir de la implementación declarativa en cuanto a la fase de prevención.

En razón de esto obsérvese la opinión de los agentes laborales manifestada a continuación sobre funciones que debería cumplir ONEMI:

“Sí, un ejemplo, en el caso de la ONEMI, dan los formatos de los planes de emergencia, de los organismos en terreno, todo. Pero no sé si alguna vez han ido a fiscalizar que estén esos documentos porque yo creo que también no hay una ley que los obligue a hacerlo... faltaría, por último, pasarle más poder a la ONEMI que tenga en ese sentido más normativa y que pueda fiscalizar, cómo hacer seguimiento (...) no está la facultad legal” (Agente laboral F).

“Por la ejemplo a la ONEMI no le demos reconocimiento que merece, en realidad son como, actualmente, un asesor del gobierno digámoslo así, y en realidad debería ser como dentro de un ministerio ahí establecido, cierto, sólido para que tenga ese reconocimiento y puedan exigirle a los municipios, porque en realidad a nivel como ONEMI, como que sugieren a los municipios pero si quieren lo pescan o si quieren no lo pescan entonces creo que de ahí viene el problema ya”(Agente laboral H).

Con esto se ratifica lo planteado acerca de lo que se espera del agenciamiento toda vez que ONEMI presenta una débil capacidad para accionar en el ámbito local. Nótese que los planteamientos están en un contexto territorial específico, lo que puede parecer una obviedad, mas no hay que dejar de tenerlo presente, porque es un elemento que tiene alta ponderación cuando se piensa en la capacidad de actuación que puede adquirir un actor en relación a dónde puede poner en práctica la capacidad para actuar.

El que se halla sujeto en este caso a un encuadre institucional lo que irá apareciendo en este apartado de actores y agencia, en donde las agencias también serán determinadas por el encuadre y el juego estratégico en la toma de decisiones. Pero, en razón de continuar observando la agencia del Estado por medio de ONEMI, se presentará un caso particular que los agentes laborales sacaron

⁷⁷ La definición de agenciamiento: Palabra derivada del verbo latino ago, agis, agere, que significa hacer, actuar. El agenciamiento se traduce en la capacidad del sujeto para generar espacios críticos no hegemónicos de enunciación del yo, en y desde lo colectivo, para contrarrestar las lógicas de control que se le imponen. <http://subtramas.museoreinasofia.es/es/anagrama/agenciamiento>.

a la luz de forma espontánea⁷⁸ y que expresa elementos centrales para analizar la agencia de este actor.

Este nuevo punto que se inicia analizará una visión sobre cómo expresa el Estado su agencia a partir de la capacidad de actuar de la institución que lo representa en GRD, ONEMI, un caso particular. Para ello este caso transitará implícitamente por los aspectos centrales expuestos anteriormente acerca del deber ser del Estado y el hacer del mismo en tanto estructura/agencia respectivamente.

El caso a revisar es el Curso CERT⁷⁹ que significa Equipos Comunitarios de Respuesta a Emergencias, es un curso patrocinado por FEMA⁸⁰, quien entrenó en Chile (2017) en modalidad Básica, Instructor y Management a las Direcciones Regionales, Nivel Nacional de ONEMI y algunos Organismos de Respuesta como Bomberos.

El objetivo del Curso CERT es entregar herramientas a las comunidades que coexisten en un territorio común para prepararlas, resguardando principalmente su seguridad, al momento de enfrentar desastres y logren apoyarse como comunidad teniendo nociones teóricas y prácticas de extinción de inicios de incendios, primeros auxilios, organizar equipos, apoyo psicológico, búsqueda y rescate, entre otros.

Por su parte, la Oficina Nacional de Emergencia - ONEMI – en materia preventiva es la institución que representa al Estado en Gestión del Riesgo de Desastres que tiene por función coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil en Chile. A partir de esto, se habilitaron las capacidades para extender estos cursos por todo el territorio nacional, orientado específicamente a las comunidades con la modalidad básica, y en algunos casos a Municipios con la modalidad Instructor. Este curso se caracteriza por ser sin fines de lucro. Durante estos años ONEMI ha desarrollado y mantenido hasta la fecha ese trabajo, bajo las mismas condiciones.

No obstante, la capacidad que esta institución tiene de extender este curso por todo el territorio nacional es mínima en relación a la cantidad de comunidades y barrios que existen en el país. Siendo este escenario y bajo la premisa de poder ayudar a extender el Curso CERT por todo Chile llegando a más comunidades, se aceptó que empresas privadas con conocimiento en la materia pudieran

⁷⁸ Espontáneo se refiere en este contexto que surgió naturalmente de los agentes laborales mencionarlo sin ser parte de la pauta de entrevista.

⁷⁹ CERT: en su idioma de origen Community Emergency Responde Teams.

⁸⁰ FEMA: Agencia Federal para el Manejo de Emergencias es una agencia del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

extender el curso. Sin perjuicio que la institución (ONEMI) mantiene su trabajo de expandir este Curso igualmente en el territorio nacional, sin fines de lucro. En este espacio se hace uso de la capacidad de decidir, una agencia resolutoria para decidir sobre los programas de ONEMI la toma de decisiones en materia de GRD que representa al Estado.

En tal escenario, surgen opiniones de los agentes laborales acerca del proceso de externalizar el Curso CERT:

*“cuando hice el curso de CERT Básico, después el de Instructor, siempre entendí –al menos eso es lo que escuchaba que para estos efectos uno no podía lucrar con esto, uno tenía que traspasar el conocimiento (...) entonces cuando de un momento a otro veo dos organizaciones que prestan este curso y lucran, yo decía bueno, aquí no entiendo nada y aparece el Director Nacional de la ONEMI como auspiciando (...) bueno, se indica: *sabe, esto desde hoy día cambió, no existe la capacidad para que ONEMI se haga cargo de formar equipos de respuesta comunitaria para primera respuesta, entonces hemos tenido que cambiar los lineamientos y necesitamos del apoyo de la academia, necesitamos del apoyo de expertos en estas materias y se va a tener que hacer no sé, los lineamientos hacia una inversión distinta, el municipio que desee recibir los servicios* y ahí empieza toda la materia” (Agente laboral E).*

“hablemos por ejemplo del curso CERT, que el curso CERT si bien lo trajeron y fue dirigido a la comunidad, pero si te das cuenta ahora la ONEMI prefirió entregárselo a los privados, de hecho hay gente ganando dinero con este curso (...) Ahora, la municipalidad de nosotros al menos seguimos haciendo el curso CERT, pero las otras municipalidades que lo quieren hacer, tienen que contratar a estas empresas, y estas empresas lucran con esto, o sea, muy caro, o sea, curso de 100 mil pesos por persona, estamos hablando de un curso CERT y las otras municipalidades lo pagan para capacitar a estos vecinos”. (Agente laboral H).

De acuerdo a lo anterior, se destaca el deber ser del Estado a propósito del lucro que realizan los privados que se encuentran impartiendo este curso, hecho que genera una merma en la percepción de ONEMI producto de avalar la prevención, lo que significa que no haya curso CERT para todos igual o bajo condiciones similares. Y aun cuando ONEMI sigue impartiendo sin fines de lucro el curso, aparece inconsistente, al menos, frente a los agentes laborales cuando las instituciones del Estado avalan la privatización de lo público, sin resguardar el debido acceso al mismo. Y a pesar que ONEMI apoyó la extensión de los cursos porque como institución no logra cubrir el nivel nacional los privados utilizan esta alternativa para cobrar por el curso.

La merma en la percepción de ONEMI es interesante, porque el cuestionamiento no es sobre quienes lucran, sino en quien otorga la capacidad para hacerlo; en el fondo se acepta que los privados lucren porque es parte de su propia agencia incurrir en ello y no hay pregones de bien

común, pero no se acepta que el Estado y sus instituciones avalen el lucro en ningún ámbito que transgreda el bien común y lo público.

En razón de esto, las instituciones del Estado, en tanto ONEMI, no solamente cuentan con capacidad de agencia para decidir libre y legalmente acerca de la GRD; sino que, además, dicha agencia es aprobada o rechazada por los/as ciudadanos/as políticos/as, porque el Estado y sus instituciones se deben a ellos intrínsecamente, siempre, y sobre todo cuando se trata de salvaguardar la vida de las personas componente esencial del Sistema Nacional de Protección Civil.

En ese sentido, el punto de conflicto es con lo que debe hacer el Estado en tanto la capacidad de agencia de ONEMI que se expresa de dos maneras: 1) la toma de decisión respecto al Curso CERT y 2) la forma en que se recepciona la decisión por parte de los municipios.

La primera, la toma de decisión es porque se espera que el Estado y sus instituciones no avalen prácticas que generen más brechas de desigualdad, y avalar el lucro “de un bien público” no puede calzar en otro lugar que no sea ese, por lo que viene al caso preguntarse ¿todos los municipios pueden costear los valores del Curso CERT de los privados? La respuesta es evidente.

La segunda, la forma de recepcionar la decisión por parte de los municipios, esto es conflictivo toda vez que aparece la falta de información e incorporación en el proceso el nivel local, que son los que hacen el trabajo con la comunidad. Esta situación hace caminar por una huella que lleva hacia el análisis del resultado anterior, la implementación declarativa, y permite preguntar también ¿Cómo puede validar la credibilidad en GRD el Estado y sus instituciones si no incorpora en asuntos compartidos al nivel local que es el que tiene más probabilidades de llegar a la comunidad, y más importante aún como puede implementar realmente la prevención de esta manera?

Observar estas preguntas desde la agencia también deja entrever el lugar desde donde se toman las decisiones y desde esa perspectiva la búsqueda por lograr los intereses y/o estrategias propios o colectivos, pero enmarcados en un encuadre institucional, como es en este caso que representa las normas y recursos, la estructura, para a partir de ese lugar hacer. Por eso en el nivel local, los agentes laborales no comprenden que ONEMI haya avalado esta privatización. Así como la investigadora supone que ONEMI cree que tras el acto de privatizar abrió el espectro a que más municipios logren adquirir el curso.

Esto se puede responder a partir del enfoque de *redes de políticas* (Kenis y Schneider 1991) explicitado en el marco teórico, el que permite observar en el análisis que la extensión de redes de

políticas es parte de los modos de implementación de una política pública y que pudiera ser bien una de las formas en cómo se lleva a cabo la política pública en GRD en tanto realice alianzas público – privadas y promueva la horizontalidad en la coordinación de las tareas de la propia política. Este enfoque permite considerar que se trata de una nueva gobernanza. Lo que constituye un quinto hallazgo.

Por ejemplo, en este enfoque puede suceder que ni siquiera es el responsable directo quien toma las decisiones, lo que se asocia a la capacidad de agencia en la toma de decisiones que también son actuadas bajo actos de delegación en variados casos. Sin ir más lejos la política pública en GRD se elaboró en red con actores del mundo público, privado, sociedad civil entre otros.

Por otra parte, es interesante analizar la agencia de los actores porque, entre otras cosas, se vislumbra un poco más allá, no sólo lo que pueden hacer, sino desde donde actúan. Por lo que la invitación es ahondar un poco más en la capacidad de actuar que tiene la institución coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil en la materia:

“La ONEMI es otro tema, una institución que sólo coordina, yo creo que al contrario, le estás dando más responsabilidad de la que realmente tiene, está asumiendo responsabilidades que no le corresponden, porque en el fondo mientras la ley no cambie, no le den más recursos, mientras tanto tú sólo tienes la responsabilidad de coordinar y eso lo hace bien, pero la gente, y la presión, y las mismas otras instituciones, y los mismos municipios, le asigna responsabilidad a la ONEMI, pero la ONEMI no las tiene, es el Estado el que las tiene, los ministerios, cada ministerio, pero la responsabilidad está tan disgregada” (Agente laboral A).

“¿dónde está la ONEMI? O sea, con el fortalecimiento de las instituciones. La ONEMI, por ejemplo, debería ser una institución que debería estar absolutamente fortalecida (...) que son un grupo ¿de cuánto? ¿Cinco personas? Y parece que estoy exagerando. Para toda una región”. (Agente laboral E).

“Yo creo que está bien, en el sentido de que no puede hacer más, sí ese es el tema. Igual hace prevención, pero lo hacen porque quieren no porque se lo piden” (Agente laboral F).

Lo planteado da cuenta de una capacidad de agencia de la institución coordinadora del SNPC débil para la posición que ocupa, se evidencia la fragilidad institucional en materia preventiva de la GRD. No obstante, ya en este punto puede observarse una diferencia que se produce al revisar las capacidades del Estado y ONEMI como institución del mismo.

Esto es crucial, si bien se ha analizado en este apartado que la agencia del Estado opera por medio de sus gobiernos de turno y sus instituciones, a través de esos actores, asignando un deber hacer

del Estado encarnado en ONEMI; se establece ahora con más antecedentes que al hablar de capacidades para actuar se distingue absolutamente Estado de ONEMI, designando al Estado con una autonomía de acción completa que paradójicamente su actuada solo es posible por medio de los actores del gobierno de turno o de una institución.

No obstante, la agencia del estado se puede ver en su capacidad de transitar por distintos marcos referenciales, por ejemplo, validar el enfoque redes de políticas para desarrollar la política pública en GRD, incorporando el trabajo en red del sector público – privado y a la sociedad civil inclusive, en tanto representantes de ésta. También tiene capacidad para otorgar y formalizar mayor inversión en la prevención de desastres.

Mientras que ONEMI como institución tiene una capacidad de acción limitada en la práctica porque está circunscrita en un marco referencial institucional. Con todo, esto implica que la agencia del Estado es por medio de sus instituciones, en este caso la capacidad de acción para implementar la prevención la tiene ONEMI. Lo que se constituye en un sexto hallazgo.

Durante este recorrido se ha evidenciado que la agencia que se espera de ONEMI en materia de prevención de desastres se mimetiza con la responsabilidad del Estado, teniendo en cuenta que función no es lo mismo que agencia. Entonces cabe la pregunta ¿qué agencia tiene ONEMI en la implementación de la prevención? tiene variadas capacidades de acción: organiza y realiza trabajo comunitario, propone nuevas vinculaciones con el nivel local y la comunidad, determina el modo en que participa en actividades de prevención, acceso a gran cantidad de redes con quienes puede establecer cooperaciones para prevención, entre otras.

Diferenciando de sus funciones: coordinar al SNPC, dirigir la creación de la política pública en GRD, elaborar instrumentos de gestión, formalizar convenios con programas extranjeros como por ejemplo CERT, apoyar a los niveles provinciales y comunales en instancias formativas, entre otras.

¿Qué le falta entonces a ONEMI para poder tener capacidad para implementar prevención en el nivel local? aun cuando no sea en intervención directa con la comunidad. Le falta capacidad para exigir al nivel local. Por otro lado, ¿de qué otras instancias dependen la habilitación de esa agencia? del Ministerio de Interior y Seguridad pública.

Institución que en ámbitos de emergencia tiene capacidad para actuar prontamente, pese a toda la burocracia administrativa que eso implica, puede entregar recursos en emergencias, desastres o catástrofes. Pero respecto a facultar a ONEMI para exigir en el nivel local no ocurre porque ahí se

ponen en juego los roles, funciones de las instituciones y hasta qué punto la prevención aparece como una labor dentro de otras.

Sin embargo, si ONEMI en este caso, tuviera la capacidad de exigir en el nivel local, qué alternativas hay si ellos cuentan con su propia autonomía para decidir. ¿no es la prevención la expresión de una acción con consciencia y un trabajo colaborativo entre distintos actores?

En definitiva, con todo lo analizado sobre este apartado, se desprenden 3 conclusiones: 1) la agencia de ONEMI no es lo mismo que función; 2) La implementación preventiva requiere de la cooperación de distintos actores; y 3) El Estado es un habilitador de la agencia de ONEMI en GRD.

Sobre este tercer punto, el Estado tiene un alto nivel de autonomía y de resolución, amparado por un sistema legal que le permite influir, mientras que ONEMI en relación al Estado tiene un bajo nivel de autonomía, de resolución y no tiene capacidad legal para influir (a pesar que la adquiere por medio del Ministerio señalado cuando se trata de emergencias, desastres o catástrofes) solo puede sugerir.

Lo destacable en este espacio es la paradoja del Estado que cuenta con gran autonomía, resolución y legalidad, pero no puede actuar por sí mismo, solo puede hacerlo por medio de instituciones porque son los agentes quienes toman las decisiones, y también lo hacen por el Estado, aquellos que les toca decidir por él, lo hacen en nombre del Estado.

La capacidad del Estado, además de lo ya mencionado, es la facultad de delegar y atribuir capacidades a otros una especie de habilitador de agencia, y como ya se mencionó sin capacidad de actuación directa. Por lo tanto, el Estado es quien habilita por una parte funciones y, por otra parte, capacidades. Las primeras parecen ser estáticas o menos cambiantes que las capacidades que son más dinámicas porque están sujetas a la toma de decisiones de los individuos.

Finalmente, pareciera ser que lo relevante del Estado en materia de Gestión del Riesgo de Desastres y respecto a la agencia de ONEMI es que por un lado avalan el lucro de los privados y, por otro lado, desde sus posiciones al parecer expanden la prevención, redes de política. Sin embargo, lo más importante a juicio de la investigadora no radica en eso, sino que con el lucro de los privados aparece un obstáculo importante en el proceso de implementación de la fase preventiva de la GRD en las comunidades, este obstáculo que orquesta el Estado es el incipiente, silencioso lucro de la prevención en GRD, lo que se conforma como un séptimo hallazgo. Dicho sea de paso, en esta

situación además se desconoce el proceso de seguimiento o acompañamiento que correspondería realizar como institución.

2.4 La Agencia del Nivel Local, Los Municipios.

Por otra parte, la perspectiva del nivel local como actor es de suma importancia para conocer la capacidad de agencia de los municipios en tanto implementación de la fase preventiva en Gestión del Riesgo de Desastres. Para ello, se revisará la estructura de los municipios en relación a la GRD y luego se analizará la capacidad que tiene para accionar respecto a la implementación de la prevención en materia de GRD.

Para iniciar recordar⁸¹ que existe una Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695⁸² que cumple la función de estructurar un marco referencial que delimita el campo de acción del nivel local en todo orden de asuntos, y por supuesto, en lo relevante para este estudio la GRD.

Frente a ello, los agentes laborales comentan qué capacidad tienen sus municipios respecto a la implementación de la prevención:

“hay municipios que tienen la posibilidad de auto sustentarse, pero hay municipios que no tienen ninguna posibilidad, yo no le puedo pedir un municipio que apenas tiene recursos para la DIDECO, para comprarle remedios a la gente, que tenga un departamento de gestión de riesgo con recursos como tenemos nosotros, a lo más va a tener, si es que tiene, una persona para dos o tres funciones. Entonces hay que repensar estos municipios tan autónomos sin recursos, es como reinos pobres arruinados, le das autonomía, pero autonomía para tomar decisiones sin recursos, ahí yo creo que tiene que haber un apoyo del Estado”. (Agente laboral A).

“Yo entiendo que las normativas están explícitas, o sea, el alcalde tiene la responsabilidad por la ley 18.695, las bases de la administración del Estado o gobernación en el Plan Nacional de Protección Civil y de Emergencias, como se llame, existe una normativa donde está el Presidente de la República, después el Intendente, después el Gobernador y ahí se corta la línea, porque en la estructura sale el alcalde pero el alcalde es autónomo, si en los municipios hay una autonomía, entonces ahí es donde está el tema” (Agente laboral E).

⁸¹ Para mayor información fue Explicado en detalle en marco de antecedentes.

⁸² La Ley N° 18.695 destaca en su artículo 1°: “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

De acuerdo a lo expuesto se observa que, si bien los municipios responden a una categoría de ser autónomos en sus decisiones frente a las necesidades de la comuna, dicha autonomía no implica la capacidad de autonomía financiera para libertad de gasto o ítem presupuestario para implementar prevención de desastres en comunidades. La capacidad expresada de los municipios en tanto agencia es para decidir la participación en la implementación de la prevención en sus comunidades locales. Lo que se constituye en un octavo hallazgo.

Esta agencia pone en evidencia el cuestionamiento de los municipios respecto al *Plan Nacional de Protección Civil (2002)* que es el instrumento válido institucionalmente para la *Gestión Integral de Protección Civil*, pero que como ya se ha indicado en este estudio, es de carácter indicativo. Este instrumento formula una estructura para atender la prevención en cuatro niveles desde el nacional, regional, provincial hasta el comunal, poniendo énfasis en este último como el *organizador, coordinador y ejecutor* de las materias de prevención y respuesta tal como indica el documento. Lo que es una función del municipio y no agencia.

Además, mencionar la validación de esto en el Plan Estratégico Nacional para la GRD 2015-2018, el cual forma parte⁸³ de la Política Nacional para la GRD, y alude que El Plan Nacional de Protección Civil: *es el instrumento regulatorio vigente, norma la estructura organizacional y administrativa del Sistema Nacional de Protección Civil. El objetivo general de dicho Plan se relaciona con disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos.*

Producto de esta estructuración del Sistema Nacional de Protección Civil que enmarcado en el Plan Nacional de Protección Civil aparece la figura del Director/a o Encargado/a de Protección Civil y Emergencia de la jurisdicción Provincial o Comunal, en este caso se centra en la Comunal (ECEPC) quien es trabajador/a Municipal.

⁸³ El Plan Estratégico nacional para la GRD 2015-2018 se define como: *“es el instrumento que define objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsables que permiten materializar lo establecido en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres vigente en Chile”* (P.8).

Desde los lineamientos Institucionales esta figura repercute en el rol de coordinación directa con la autoridad política de una jurisdicción: *“quien será el asesor directo de aquella en todo lo relacionado con la organización, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir, mitigar, preparar, atender y solucionar los problemas derivados de emergencias, desastres y catástrofes que puedan ocurrir u ocurran en su respectiva área jurisdiccional”* (Plan Nacional de Protección Civil, 2002:10).

Esta definición argumenta el rol asignado en la estructura que les corresponde por instrucción decreto vigente (Plan Nacional de Protección Civil) hacerse cargo a nivel comunal de lo que también indica el artículo 4⁸⁴ que alude a las *funciones relacionadas con La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia* de la Ley 18.695.

Hasta aquí solo se ha observado una agencia y el resto solo funciones. Obsérvese a continuación las apreciaciones de los agentes laborales respecto a si con todas estas asignaciones de roles y funciones eso colabora para que los municipios habiliten capacidades para implementar prevención en sus comunidades:

“Hay municipios que en realidad no integran esto y no están ni ahí con integrarlos tampoco si, como que no pescan, están preocupados de otras cosas (...) entonces creo que, a ver a nivel de país, creo que no le han tomado la importancia que se merece y a nivel local creo que nos falta información, falta gente motivada, entonces es como una suma de todos, en general”. (Agente laboral H).

“Ese es el tema que le pasa a todos los municipios al final es porque la cabeza es la que dice ya, hagámoslo (...) Acá no pasa por un tema del presupuesto, pero el tema es que no es obligatorio, la ley no exige que se tenga que hacer, en el caso de la ley municipal en el artículo 4 o algo así, dice que tengo que hacer prevención y emergencia, por ahí nosotros sacábamos, pero la forma que sea más rápido esto es que haya normativas leyes que sean obligatoria para todos” (Agente laboral F).

“Pero hoy día, la realidad: puede el director regional sugerir algo, pasa al provincial y de ahí hacia abajo no hay ningún tipo de injerencia, pues los municipios son absolutamente autónomos entonces, también es lo mismo, se puede sugerir, pero al final del día” (Agente laboral E).

⁸⁴ De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Artículo 4°: *“Las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: (...) l) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia”* (P.17).

“Creo que la mayoría de los municipios ni siquiera entiende la importancia, la relevancia de esto, si esto no se convierte en una obligación, que es difícil que se vaya a convertir en una obligación a nivel local, es difícil que los municipios adopten este tipo de política (...) Sí, me refiero, de partida la autoridad, yo creo que la autoridad debería involucrarse en esto. Igual es un tema que a veces es medio complejo (...) lo delegas, pero al menos, saber qué es lo que estás haciendo...” (Agente laboral A).

Lo expuesto es interesante porque permite ejemplificar la diferencia que existe entre agencia y función; la primera como capacidad para decidir, mientras que la segunda como responsabilidad a cumplir. No obstante, se requiere de determinada agencia para actuar la función. En este caso dos instrumentos del Estado: el Plan Nacional de Protección Civil y la Ley Orgánica Municipal 18.695 instruyen a los Municipios de una función “Desarrolle Prevención en sus comunidades”, pero ¿con qué capacidades? De acuerdo a lo revisado hasta aquí el Estado le diría algo así como: “defínalo ud. para eso es autónomo”.

Se pone en evidencia que la habilitación de capacidades que pueden autogenerarse los municipios no depende de asignación de funciones, sino que dependen de los intereses que dichos municipios tengan para habilitar la agencia que se requiere para el trabajo de prevención de desastres. Se comprueba así que las asignaciones de funciones en materia de prevención no potencian ni implica la generación de capacidades en los municipios para implementar prevención de desastres en las comunidades. Lo que se constituye en un noveno hallazgo.

Esta situación es de algún modo amparada por la autonomía municipal, lo que es paradójico porque detrás de esa autonomía está la apuesta por la descentralización⁸⁵ territorial en Chile. Paradójico porque esa apuesta ha sido creada justamente para que los municipios pudieran tener más capacidad de acción, más libertad, más agencia. Sin embargo, esa agencia está determinada por intereses específicos, y al parecer la prevención de desastres no es uno de ellos.

En este sentido, ¿cómo esos intereses determinan la habilitación de capacidades de los municipios para implementar prevención de desastres en sus comunidades locales?

⁸⁵ (SUBDERE 2017; Mardones 2008; Cheema y Rondinelli 2007; Falleti 2006; O’Neill 2005 como se citó en Ferreiro Alejandro et. al estudio Espacio Público, 2019): *La literatura trata a la descentralización territorial como una forma de organización del poder del Estado en el territorio, que implica la transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales o municipales, lo que exige ciertos niveles de autonomía de las unidades subnacionales, de modo que se asegure la representación democrática de las comunidades y se avance hacia una provisión más eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos* (P.8).

Los agentes laborales dan cuenta que los intereses de los municipios están supeditados a otro tipo de prácticas que se dan en la esfera de los partidos políticos insertos en los municipios. En razón de ello, destacan cuál es el interés de los partidos políticos en la prevención de desastres, sus relatos son:

“hay concejales que van porque realmente se meten en el tema, les gusta, ven que la comunidad participa y todo el tema, hay otros concejales que van porque la comunidad les da votos, entonces obviamente, no siempre van a aparecer, aparecen en cosas puntuales”. (Agente laboral G).

“Yo conozco casos de funcionarios municipales que son dirigentes que conversamos estos temas y dicen que es por cumplir, pero los tienen en una oficina de dos por dos, o también para pagar favores...lamentablemente es así (...) Me refiero a que el trabajo que se hace en la emergencia no se ejecuta, en la práctica no se lleva, pero están las vacancias por decirlo así. Hay gente que ha tenido cargos de director comunal de protección civil de emergencia o director comunal de emergencia y en la práctica durante un período alcaldicio nunca se hace ver en nada, nunca”. (Agente laboral E).

“tuve la oportunidad de trabajar en otro municipio anterior al que trabajo ahora, donde trataba de hablar estos tema, yo le hablaba de la gestión del riego, le hablaba de todas estas fases de la importancia que es trabajar en esto, de que si invertimos en estas etapas nos ahorramos mucho más en lo que es reconstrucción, en rehabilitación, y si bien la alcaldesa estaba muy motivada, pero parte de su equipo, lamentablemente son, le importa más, mucho más la política que lo que es la comunidad, más los votos que la gente, ahí te puedo hablar que hay una gran debilidad de muchos municipios más frente a eso (...)” (Agente laboral H).

Se enfatizan los partidos políticos insertos en los municipios como agentes influenciadores en la toma de decisiones en el nivel local. Si bien esta observación no reviste novedad frente a un asunto ya sabido y que forma parte de las relaciones de poder establecidas en el campo de la política. Sí es relevante constatar que también influyen la toma de decisiones respecto a no abrir espacio a la implementación de la prevención en las comunidades (en algunos casos con conocimiento de causa y en otros sin conocimiento de causa), articulándose de igual manera este fenómeno como elemento de obstrucción para la implementación de la misma, lo que constituye un décimo hallazgo.

Este tipo de influencias se analiza a partir del clientelismo político toda vez que estas *relaciones de intercambio* que se dan en estos contextos terminan siendo el mayor quehacer de los partidos

políticos dejando de lado otros asuntos, como la prevención de desastres, pero además se caracteriza por ser una forma de intercambio de los sistemas democráticos, tal como refiere Torres (2002): *“Clientelismo Político es una institución frecuente en las democracias de los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio pero que es en realidad una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales. Prestigio y/o apoyo electoral”* (p.42).

El enfoque es que los municipios son corporaciones que incorporan fuertemente la influencia de los partidos políticos, pues la mayoría tiene representatividad política y funcionan con esos códigos. Incluso los/as alcaldes/as, autoridades, concejales forman parte de partidos políticos. Por lo tanto, el hecho que la ocupación principal de los municipios esté supeditada al clientelismo político no es de extrañarse.

Incluso, más allá de lo político, desde la visión de O’Donnell (1997) el clientelismo (sin apellido) alude a intercambios que son mucho más amplias que lo particularmente político. No obstante, están determinadas por ámbitos de dominación, tal como lo están los municipios en relación a los partidos políticos.

Sin embargo, a juicio de la investigadora, lo relevante de ello no es la dominación de esa forma de intercambio, sino que en dicho espacio las posibilidades que los municipios tienen de poder habilitar capacidades para implementar prevención de desastres en sus comunidades locales son bajas porque el interés no está en la prevención, según los relatos.

Así lo plantea otro agente laboral:

“He vivido en mis veinte años en la comuna, he vivido en un municipio con déficit presupuestario y he vivido con el municipio con números absolutamente azules, entonces sé lo difícil que es, pero pasa por esto, son las autoridades que son políticos y que ellos priorizan y que ellos tienen que tener esta conciliación con lo que más deja (...) Lamentablemente, muchas veces el populismo, muchas veces como los circos romanos la verdad y tal vez trabajar la mitigación, la preparación no deja mucho crédito político a quienes lideran los municipios, entonces debería haber una norma” (Agente laboral E).

Es probable que, en variados casos de los municipios, incluso en la mayoría, la no apertura a la implementación de la prevención de desastres en las comunidades locales ni siquiera sea una acción

conducida expreso a negarla, sino que simplemente los otros intereses promuevan otro tipo de toma de decisiones. Todo esto aun cuando Chile sea un país expuesto a múltiples amenazas que afectan la vida de las personas, sus bienes y el medio ambiente.

Entonces, si los tomadores de decisiones en los municipios determinan qué capacidades se habilitan y cuáles no dentro de ese espacio, cómo la prevención de desastres que es relevante no está adentro, usando la idea del agente laboral, ¿por qué la prevención de desastres *no deja*? ¿por qué los municipios no se interesan en atender este ámbito habilitando capacidades para ello? Incluso, considerando que la relación clientelar en la política como señala Torres (2002) busca la *acumulación electoral, el simple intercambio de votos por votos*.

Esta perspectiva del clientelismo político se ofrece también para observar que, así como la dificultad para implementar una política pública no es exclusivo al tema GRD ni a su ámbito preventivo, sino que representa una expresión más amplia. También, el conflicto de intereses de los partidos políticos en los municipios es un campo de batalla más allá de la GRD, pero independiente de ello la prevención de desastres pareciera no vislumbrarse en ese horizonte local.

En otras palabras, la prevención requiere ser vista para ser implementada, y tal vez esa sea la principal dificultad en su implementación en el nivel local. El clientelismo político y la noción de política han permitido entender el juego que se desarrolla entre los municipios y los partidos políticos que están encarnados en su interior. Y cómo este juego en la mayoría de los casos descarta la implementación de la prevención de desastres producto una toma de decisiones con miras en otros intereses.

Sin embargo, no alcanzan a dar cuenta de por qué no es identificado como un ámbito para habilitar capacidades al interior del municipio y también hacia la comunidad. A juicio de la investigadora, esto ocurre por dos razones: la primera es que la prevención no se ve, solo en situaciones muy límites en donde ha estado en riesgo la vida y que producto de alguna medida preventiva implementada desde antes eso posibilitó salvar la vida.

Pero en general, la prevención *no deja* porque no se ve. ¿Qué es lo que *más deja*? en una definición muy simple se trataría al menos de lo que se ve, de algo que se puede corroborar físicamente. Por

ello los partidos políticos no aprecian la prevención, porque es para un después incierto, que no se sabe si va a llegar, y lo que ellos deben asegurar es un después certero.

Recuérdese que la política en la visión de Weber (1917/1919) es *"la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder..."*. Entonces ¿cómo los partidos políticos podrían influir o participar en un escenario ficticio?

La segunda razón, es porque aquellas comunas que han implementado prevención de desastres, en los modos en que sus capacidades les hayan dado el espacio para hacerlo, es porque tuvieron experiencias de desastres con pérdida de vidas humanas, hechos traumáticos. Pero también porque conviven con variadas amenazas que los mantiene en estado de alerta de manera más recurrente que en otras comunas.

Por lo tanto, otro motivo por el cual no se toma en cuenta puede ser porque los municipios mediados por las influencias de sus partidos políticos en la toma de decisiones no advierten en la prevención un ámbito de trabajo relevante dado que no observan en el territorio amenazas que impliquen desde sus posiciones implementación preventiva de desastres.

Finalmente, se desprende que la capacidad de agencia de los municipios para implementar prevención de desastres es el grado de autonomía, observado por medio de la participación, para permitirle al departamento o dirección de su municipio habilite su propia agencia para implementar, en el caso que este departamento o dirección lo sugiera. En tal escenario se da la participación.

2.5 Síntesis de los Resultados del Capítulo.

La agencia es la capacidad de actuar, implica tener libertad de acción frente a algo que es de interés realizar. En tal caso, qué capacidad de agencia tienen estos actores en la implementación de la fase preventiva de GRD, es decir, qué hacen desde sus capacidades, diferenciadas de sus funciones, en el marco de la implementación de la fase preventiva de la GRD.

Dentro de la capacidad de agencia que tiene los agentes laborales para implementar prevención en las comunidades locales destacan:

TABLA COMPARATIVA ENTRE MUNICIPIOS Y CAPACIDAD DE AGENCIA			
Actor	Agencia en relación a capacidad para implementar prevención	Actor	Agencia en relación a capacidad para implementar prevención
<u>La principal agencia de los Agentes Laborales es que pueden decidir cómo llevar a cabo la implementación de la prevención de desastres en las comunidades.</u>			
Agentes laborales (AL) municipio 1	. Proponer programas de trabajo a la autoridad local y fundamentar su necesidad	Agentes laborales (AL) municipio 2	. Realizar operativos de limpieza en quebradas para reducir la amenaza de incendios forestales
	. Grado de autonomía para decidir una planificación y una asignación de tareas en la línea capacitación		. Grado de autonomía para decidir una organización y asignación de tareas en la línea de los operativos de limpieza
	. Gestionar programas con fondos municipales, implica asignación de recursos económicos.		. Gestionar seminarios con actores del SRPC para exposiciones a la comunidad en sectores de riesgos.
	. Alto nivel de participación entre los AL en la implementación de capacitaciones para la comunidad.		. Bajo nivel de participación entre los AL en la implementación de capacitaciones para la comunidad.
	. Desarrollar cursos de preparación antes desastres para la comunidad con competentes teóricos y prácticos.		. Desarrollar charlas informativas para la comunidad de los riesgos con los que se convive en el territorio
	. Impulsar organizaciones (ONG) que con personalidad jurídica logran adquirir fondos para fortalecer equipamiento de programas preventivos.		. Participación en programas internacionales de reducción del riesgo de desastres con miras a implementar medidas comunitarias

Fuente: Elaboración Propia.

La agencia de los agentes laborales entre municipios es distinta frente a la implementación de la prevención, por un lado, aquellos agentes laborales del municipio que tienen departamento de Gestión del Riesgo independiente que sus funciones que están en un marco de trabajo preventivo, ellos van más allá de lo que plantea su función de encargarse de un programa. De alguna manera ellos han tomado su agencia para habilitar nuevas agencias, es decir, para decidir sobre ese marco institucional, usándolo como un piso, una base sobre la cual recién desde ahí comenzar a crear otras habilidades. Para ellos la función laboral es un soporte para habilitar otras capacidades, implementar la prevención en las comunidades locales. Por lo tanto, su capacidad de agencia es

amplia y dúctil. Ellos tienen una alta capacidad para trabajar con la comunidad local en materias preventivas de desastres.

Por otro lado, la agencia de los agentes laborales del municipio que tiene la Dirección de Protección Civil, Emergencias y Operaciones está enmarcada por la función de Operaciones que da cuenta de una agencia para ayudar a la comunidad reduciendo riesgos en la medida que realizan acciones de limpieza del territorio, entregando agua a las comunidades, entre otras labores; en lo relacionado a Operaciones y Emergencias su agencia es más amplia y dúctil.

Mientras que el área de Protección Civil que sería el símil al trabajo de implementación de la prevención en las comunidades locales la capacidad de agencia es reducida en tanto funciona de manera jerarquizada restringiendo la libertad de acción del equipo para implementar trabajos preventivos como las capacitaciones que se realizan en la comunidad. En este sentido, su capacidad de agencia en términos de prevención es limitada y rígida. Ellos tienen una baja capacidad para trabajar con la comunidad local en materias preventivas de desastres.

A su vez, ambos equipos municipales tienen agencia para decidir cómo trabajar la prevención con la comunidad desde qué enfoque hacerlo. Así como también ambos equipos de agentes laborales no tienen capacidad de agencia por ejemplo para influir en la política pública en GRD.

En definitiva, esta comparación de agencias permite inferir dos conclusiones, la primera, que las funciones no son nunca iguales a la agencia toda vez que las primeras son estáticas y sólo son un encuadre institucional para situarse en la estructura. Mientras que la agencia es dinámica, se moviliza por las decisiones de los propios agentes, sus actuaciones dependerán de sus intereses; pero también dependerán de la estructura, porque la agencia aun con todo su dinamismo no es libre en su totalidad. No obstante, justamente por eso los agentes laborales persiguen estrategias para implementar un trabajo preventivo en un caso con la comunidad y en el otro para la comunidad.

La segunda, que en la medida que la agencia es más abierta en tanto más libertad para trabajar con la comunidad hay mayores probabilidades de influir en ella desde lo preventivo. Es decir, a mayor libertad mayor capacidad de implementar prevención en las comunidades locales; así como a menor libertad menor capacidad de implementar prevención en las comunidades locales.

Ahora bien, el actor Estado, una manera de observar la agencia del Estado es por medio de su capacidad de transitar por distintos marcos referenciales, por ejemplo, validar el enfoque redes de

políticas para desarrollar la política pública en GRD, incorporando el trabajo en red del sector público – privado y a la sociedad civil inclusive, en tanto representantes de ésta. También tiene capacidad para otorgar y formalizar mayor inversión en la prevención de desastres. Sin embargo, la agencia del Estado es actuada por las agencias de gobiernos de turno y las agencias de instituciones que lo representan, en este caso, en materia de GRD (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, ONEMI, otras instituciones que forman parte del SNPC), pero la institución que tiene a cargo el tema es ONEMI.

Entonces cabe la pregunta más allá de la delegación que hace el Estado ¿qué agencia tiene ONEMI en la implementación de la prevención? tiene variadas capacidades de acción: organiza y realiza trabajo comunitario, propone nuevas vinculaciones con el nivel local y la comunidad, determina el modo en que participa en actividades de prevención, acceso a gran cantidad de redes con quienes puede establecer cooperaciones para prevención, entre otras. Diferenciando de sus funciones: coordinar al SNPC, dirigir la creación de la política pública en GRD, elaborar instrumentos de gestión, formalizar convenios con programas extranjeros como por ejemplo CERT, apoyar a los niveles provinciales y comunales en instancias formativas, entre otras.

Por otra parte, los Municipios como último actor, si bien tienen similitudes con la agencia descrita de los agentes laborales, su capacidad para decidir la participación como nivel local en la implementación de la prevención en sus comunidades le da otra categoría. Porque los agentes laborales pueden decidir el cómo llevarla a cabo, no si participan o no. Esta capacidad para decidir la participación se observa en la constitución de los departamentos o direcciones municipales en quienes se delegue esta labor.

Este escenario no implica que los municipios dispongan de recursos financieros para implementar prevención en comunidades, pueden llegar hasta instalar el departamento o dirección municipal, pero eso no asegura el recurso financiero para llevarla a cabo. También sucede con este actor que aun cuando se le deleguen funciones desde el Estado (Ministerio de Interior, ONEMI) para que desarrolle prevención de desastres en sus comunidades, no implica que lo realice, justamente por la capacidad que le otorga su agencia. Puede instalar un espacio físico que indique que entre otras

funciones realiza “protección civil”⁸⁶ esto no implica la concreción de prácticas orientadas a ello. Lo que reafirma el hecho que las funciones de los actores no son expresión de la agencia de ellos.

Finalmente, en este actor aparecen otros actores, los partidos políticos, quienes influyen la toma de decisiones de los municipios toda vez que están insertos en ellos. Lo relevante es que afectan la posibilidad de implementar prevención en las comunidades locales, otorgándole espacio a otras materias por sobre esta en algunos casos de forma deliberada, pero en otros simplemente por omisión. No obstante, cualquiera sea la “intención” se invisibiliza de igual manera la relevancia de implementar prevención⁸⁷ de desastres en las comunidades.

CAPITULO 3. Cómo es la Implementación de la Prevención de Desastres en las Comunidades.

3.1 Hacia una Práctica.

En el siguiente apartado se presentan los resultados obtenidos que responden al objetivo número tres del estudio: Describir y analizar la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

En el proceso de producción de información⁸⁸ generada con los/as entrevistados/as para dar cuenta de este objetivo, y buscando responder a la pregunta ¿Cómo es la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunes de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región

⁸⁶ Remitirse a marco de antecedentes. Recuérdese que, en el Plan Nacional de Protección Civil, la misma es entendida como un ámbito en donde se instala la Prevención.

⁸⁷ Remitirse a marco de antecedentes. Recuérdese que prevención está vinculada en este estudio a la Fase Preventiva que incorpora las etapas de: prevención, mitigación y preparación.

⁸⁸ Recuérdese que un municipio realiza una planificación para trabajar con la comunidad, cuenta con un equipo de implementadores y su principal interés es trabajar con la comunidad en la habilitación de herramientas que los prepare para enfrentar desastres. Mientras que el otro municipio la implementación ocurre de un modo mayormente espontáneo, no hay un equipo implementador de prevención exclusivo, sino un solo agente laboral para ello y su principal interés es responder mejor en las emergencias.

Metropolitana (RM)? surgen cuatro hallazgos principales que se desarrollan a la luz de la categoría de *Habitus de Pierre Bourdieu* con la cual es posible analizar cómo es la implementación preventiva.

El primer hallazgo refiere al momento de implementar la prevención en las comunidades locales. En el marco de esto aparece una asociación lógica que hacen los agentes que dice: a mayor educación mayor consciencia y que esto permite que la comunidad emprenda un proceso de concientización, aprendiendo y tomando conocimiento de las amenazas a las que están expuesto.

En dicho proceso los agentes laborales definen a las personas de la comunidad con capacidad de actuar, trabajan con ellos como sujetos con agencia. Lo que se constituye en un segundo hallazgo. Estos hallazgos serán abordados en el desarrollo del capítulo con el nombre de “Educar y Concientizar” el camino de la Prevención.

El tercer hallazgo aparece en el contexto sobre cómo se lleva a cabo la prevención destacándose de esta manera que las recurrencias del implementar este trabajo bajo la consigna “educar y concientizar” surge las prácticas preventivas a través de la identificación del habitus, y desde allí se habilitan capacidades estratégicas de parte de los agentes laborales para habilitar a la comunidad en materia de desastres. Este hallazgo será considerado en el apartado: El Habitus y las Prácticas de Prevención.

Finalmente, el cuarto hallazgo surge de un proceso de reconstrucción que hace la investigadora de las prácticas de los agentes laborales de ambos municipios para implementar la prevención en las comunidades locales. Estas prácticas, a su vez, se constituyen a través de la detección que los agentes laborales hacen del habitus en cada comunidad, habilitando de esta manera la enseñanza sobre la prevención de desastres.

De dicho proceso se reconstruye una metodología para implementar la prevención desde el nivel local hacia las comunidades que se compone de cinco momentos: i) La experiencia en el territorio y sus riesgos, ii) Criterios para definir localidades de la comuna a capacitar, iii) Preparación del encuentro y de la capacitación con la comunidad, iv) El encuentro: la capacitación, v) Propiciar un canal de comunicación frecuente con la comunidad.

A continuación, se presentan los resultados de este capítulo diferenciados por hallazgos, pero antes la perspectiva de comunidad con la que se revisa este capítulo.

Se entenderá por comunidades locales a las personas que comparten un determinado territorio de una comuna: como vecinos/as, juntas de vecinos, barrios, organizaciones sociales que estén dentro de la comuna y que participen en las jornadas de trabajo de los ECEPC y sus equipos municipales.

Y también en concordancia con Toloza M, chileno, en la revista de Comunicaciones: *Comunicar es Crear* plantea:

“Cuando decimos comunidad, nos referimos a un grupo de dos o más personas que, comunicándose, han desarrollado un pensar, un sentir, un hacer en su mundo. Esta comunidad es distinguida por sus propios miembros que se reconocen en ella y/o por observadores de otras comunidades que identifican ese pensar, ese sentir y ese hacer como una manera particular de habitar el mundo. Las comunidades marcan a sus miembros, sus posibilidades de estar y de hacer, de construir límites y de imaginar el horizonte que pueden alcanzar sus capacidades, de responder a las ofertas, de tener o no expectativas, de atreverse o no a cambiar, a innovar, a explorar” (p.33)

Por su parte, los agentes laborales también definen comunidad como:

“La comunidad es un sujeto que toma decisiones y qué tiene responsabilidades, cuando sabe (...) si tú tienes el conocimiento tienes que estar preparado en tu casa tiene que tener la responsabilidad de estar preparado” (agente laboral A).

“La comunidad es el conjunto de personas que viven en un (...) puede ser una comunidad como grande o pequeña (...) Puede ser una comunidad de un sector específico, por ejemplo, todos nosotros, la comuna en general somos una comunidad (...) Un grupo de personas” (agente laboral C)

3.2 “Educar y Concientizar” el camino de la Prevención.

Al iniciar esta ruta es necesario conocer qué entienden los agentes laborales por prevención, para ello se presentan sus visiones:

“Yo creo que la prevención es realizar algunas actividades destinadas a evitar algunos sucesos, algunos son naturales y en otros interviene el hombre, porque algunos incendios son cosas en que interviene la mano del hombre” (Agente laboral C)

“La prevención no se ve, entonces con eso tú ya dices, incluso el tema del RCP nosotros ocupamos eso mismo, que ya se salvó una vida, dos vidas, en este caso el niño tanto, entonces hay casos que ha habido incendios y se ha apagado el amago porque sabían cómo ocupar un extintor” (Agente laboral F)

“Para mí la prevención es eso, enseñarle a la comunidad de los riesgos reales que hay en la comuna, porque no mucha gente los conoce, de acá de la comuna. Así que hay que fortalecer la prevención aquí” (Agente laboral D).

La prevención aparece como una labor esencial orientada directamente hacia la comunidad, que va desde evitar la ocurrencia de emergencias, en el caso de poder evitarla, cuando el alcance es la acción humana lo permite, hasta enseñar a la comunidad sobre ello porque de ese modo se hace visible (salvando vidas) lo invisible que es prevenir⁸⁹.

El carácter invisible que tiene la prevención responde al hecho que no se vive la situación de emergencia producto de conductas que permitieron reducir un riesgo determinado. Por lo tanto, no es sencillo observarla en hechos concretos, salvo en escenarios tan particulares en donde se puede distinguir la línea entre la vida y la muerte.

Por eso se alude a la idea de salvar vidas, porque es allí, prácticamente, el único espacio para comprobar que las acciones preventivas son necesarias. En esa línea aparece el acto de educar⁹⁰ a la comunidad como un factor transversal dentro de la prevención, ámbito que resalta más adelante.

Así como se planteó un enfoque desde donde revisar este capítulo sobre comunidad, mismo ejercicio con Educar, según Humberto Maturana (2018) en su libro *Emociones y Lenguaje en Educación y Política, en donde plantea “que educar ocurre todo el tiempo (...) en el convivir (...) las personas aprenden a vivir de una manera que se configura según el convivir de la comunidad donde viven”* (P.30).

En este sentido, educar es el camino para el proceso de implementación de la prevención de desastres porque está inserto en la comunidad y sus formas de habitar el territorio, por lo que es necesario evidenciar a través de qué práctica específica se logra este proceso, vale decir, el modo en que los agentes laborales implementan⁹¹ la prevención, dicha forma se presenta a continuación:

“Acciones preventivas (...) están las capacitaciones que hemos mencionado anteriormente, tenemos limpieza de los lugares para prevenir inundaciones en tiempos de lluvia, no se me ocurren más cosas” (Agente laboral C)

⁸⁹ De acuerdo a la UNISDR en su texto de Terminología 2009 indica Prevención como: *La evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos. Comentario: La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación. Entre los ejemplos se incluyen la construcción de represas y de muros de contención para eliminar el riesgo de las inundaciones; reglamentaciones sobre el uso de los suelos que no permiten el establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo; y diseños de ingeniería sísmica que velan por la supervivencia y el funcionamiento de los edificios que se consideran como vitales en caso de un terremoto. Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en aquellas relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción informal.* (P.25).

⁹⁰ Según la Academia de la Lengua Española y entre sus acepciones, Educar es: Dirigir, encaminar, doctrinar.

“La parte preventiva, lo que es la preparación, en el sentido de las capacitaciones, cómo preparar a la comunidad” (Agente laboral F)

De acuerdo a los antecedentes la implementación de la prevención en las comunidades locales realizadas por los agentes laborales en ambos municipios se desarrolla a partir de capacitaciones. Estas capacitaciones tienen un proceso que en un municipio se organiza de acuerdo a una planificación, mientras que en otro municipio se desarrolla de manera más espontánea.

“Trabajamos con educación y en la prevención trabajamos eso principalmente con la comunidad, la educación, pero con un modelo que nosotros vamos construyendo en a lo que vemos que la gente entiende o no entiende, o le interesa (...) nosotros abordamos esto de los cursos y las preparaciones y los simulacros y el equipamiento que le damos a la comunidad también” (Agente laboral A)

“Claro, es más espontáneo el trabajo preventivo que tenemos acá, por lo que he visto durante estos dos años. Antes no sé” (Agente laboral D)

No obstante, ambos municipios resaltan dos aspectos: la cultura preventiva y la educación, los cuales son centrales dentro del proceso de capacitación en tanto implementación de la prevención. A continuación, se presentan sus apreciaciones sobre ellos:

“Falta demasiada cultura, cultura es tener conocimiento de algo, y ese algo es la prevención (...) hay preparación de nada. Tú vas una casa normal, y ves no tienen extintores, no cuentan con detectores de humo, cosas súper básicas” (Agente laboral G).

“Primero, ese concepto es súper importante, qué significa para ellos estar preparados y se los llevas a los términos más simples posibles de tiene una linterna en su casa, a partir de lo básico, ha vivido antes esto, cómo lo ha hecho. Entonces tú lo llevas al concepto de preparación más intuitivo de cómo resguardar su vida y sus bienes; después, el afrontamiento de la emergencia propiamente tal” (Agente laboral A).

“Yo creo que hay que darle tanto que la gente ya se forme una cultura de la prevención a lo largo de Chile. Nosotros siempre hablamos del visitante que deja cochino y todo, pero de repente claro uno también sale (...) darle duro para que la gente tome la conciencia de la prevención y que vayan tomando una cultura” (Agente laboral D)

En este punto se evidencian dos perspectivas sobre el educar: una orientada a reproducir lo inculcado y otra encaminada hacia el conocimiento por medio de la experiencia. Pero en ambas se confronta a la comunidad sobre los riesgos con los que convive. De otro modo, el ámbito cultura

preventiva⁹² es observada aquí como conocimiento acompañado de la consigna a mayor educación habrá mayor consciencia.

Se considera que este ejercicio es el camino para reforzar el trabajo con las comunidades locales, apoyándoles en el proceso de aprendizaje y toma de conocimientos respecto a las amenazas con las conviven, el nivel de exposición a ellas que pueden tener, las capacidades que como comunidad pueden habilitar aplicando acciones preventivas en sus comunidades y grupos familiares. Este proceso de aprendizaje y consciencia configura el primer hallazgo.

La idea de comunidad como personas que configuran su mundo de un modo, con una historia barrial común, con el arraigo que trae el barrio y las experiencias que allí se viven, como personas que tienen *capacidades* (Tolosa, M). En relación a la idea de comunidad de los agentes laborales descrita como *sujeto que toma decisiones* y que convive en un entorno con otros sujetos que toman decisiones hablan de una capacidad de agencia en las personas que conforman la comunidad. Lo que constituye el segundo hallazgo de este capítulo.

Esta agencia se vincula con la consciencia como toma de conocimiento y las formas de construir con la comunidad un trabajo preventivo a partir de sus capacidades como comunidad. En este contexto es el trabajo de educación como un proceso armonioso entre el pensar y el hacer, lo constituye a la comunidad como personas dotadas de agencia, capacidad para mirarse a sí mismos teniendo en cuenta la autonomía no sólo para aprender y tomar consciencia⁹³ de las amenazas, sino que para actuar con herramientas frente a un desastre.

Aquí los agentes laborales refieren a consciencia y a la capacidad de agencia de las comunidades.

“Nosotros construimos cómo usamos esas mismas herramientas que tiene la comunidad para fortalecer sus respuestas ante los hechos (...) tomar medidas, puedan resguardar sus vidas, su seguridad, pero tiene que ver con respetar este saber que tiene la misma comunidad” (Agente laboral A)

“Consciencia por ejemplo aquí tenemos lugares que son de riesgo, por ejemplo, la gente que vive a la orilla del río. Hay algunos lugares que son super preparados, que la gente tiene su medida en una piedra, si el agua llega hasta ese punto en el invierno saben que ahí el río si

⁹² La noción Cultura Preventiva es usada en marco de Sendai (2015-2030:23) que entre sus lineamientos propulsa se fortalezca la educación para fomentarla.

⁹³De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2021) Consciencia refiere a: *“Capacidad del ser humano de reconocer la realidad circundante y de relacionarse con ella. Conocimiento inmediato o espontáneo que el sujeto tiene de sí mismo, de sus actos y reflexiones. Conocimiento reflexivo de las cosas. Acto psíquico por el que un sujeto se percibe a sí mismo en el mundo”*.

sigue más que eso se va a salir entonces la gente se prepara y todo. Pero hay otros lugares que la gente no ayuda” (Agente laboral B)

3.3 El Habitus y las Prácticas de Prevención.

El trabajo preventivo por medio de la capacitación en donde se habilitan herramientas en tanto aprendizaje y conciencia advierte una práctica que contiene un habitus que busca transferir conocimientos y por el cual se construye a su vez una comunidad preventiva que adquieren condiciones de existencia distintas al habilitar herramientas para gestionar autocuidado. Se configura así un habitus de las prácticas preventivas. Lo que se configura en un tercer hallazgo.

Desde el punto de vista del habitus como formas de disposiciones se entiende que los agentes laborales advierten una serie de disposiciones con las cuales pueden reconocer en las otras redes de intercambio que configuran prácticas, para Bourdieu (2015) *“las prácticas es la aplicación de esquemas de percepción y de acción a una y otra situación o transfieren de una a otra las mismas secuencias ritualizadas”* (p.28).

Los agentes laborales enfocan su trabajo de capacitación bajo la consigna que mientras más conocimiento se entregue a la comunidad sobre los riesgos se tendría más claridad de las amenazas⁹⁴ con las que se convive, proceso que lleva a la comunidad a darse cuenta del nivel de vulnerabilidad⁹⁵ que tiene frente a dicha amenaza y producto de esto emprendiese prácticas preventivas.

Pero estas prácticas están dadas por la capacidad que ellos tienen como individuos y como comunidad. Son las destrezas que ellos pueden habilitar lo que les permite adquirir prácticas preventivas.

Esto se corrobora con las prácticas que los agentes laborales realizan para implementar prevención. Ante lo cual se presentan los siguientes enunciados:

“los saberes de las comunidades, las experiencias, incluso la forma como se relaciona la comunidad en ciertos territorios, es súper importante, porque eso te permite ver cómo tú

⁹⁴ Revisar en marco de antecedentes que destaca amenaza como factor externo del riesgo por ej.: incendio estructural. La amenaza es parte de la composición del riesgo.

⁹⁵ Revisar en marco de antecedentes que destaca vulnerabilidad como factor interno del riesgo por ej.: mayor vulnerabilidad frente a incendio estructural en viviendas pareadas sin cortafuegos. La vulnerabilidad es parte de la composición del riesgo.

te insertas (...) Pero si lo incorporas dentro de tu cultura, dentro de tu saber, eso es bueno” (agente laboral A)

“El autocuidado (...) Si el tema va en el interés de la comunidad, ese es el tema, que la comunidad le tome el interés, la importancia, porque al final la prevención es de la persona, uno les enseña pero al final la prevención va a depender de cada uno, porque yo tal vez haga un curso, puedo hacer todos los cursos, pero sí en mi casa no lo hago, entonces, al final el punto más importante, el que tiene más responsabilidad, es la persona, la misma comunidad” (Agente laboral F)

“Yo creo que la comunidad juega el papel del acusete, del que está ahí en terreno realmente, del que ve el verdadero riesgo que existe en su comunidad” (Agente laboral D)

Lo que los agentes laborales hacen por medio de educar y concientizar es que transfieren la base de la prevención transformada en elementos, códigos, saberes que son propios de cada comunidad, destacándose que el modo de habilitar las prácticas preventivas no es igual para todas las comunidades, porque tienen habitus diferentes. Los agentes laborales distinguen los diversos habitus de las comunidades para configurar el trabajo de la prevención de desastres.

Este intento se grafica con claridad en el siguiente anuncio:

“Eso tiene que ver con el aprendizaje, si yo lo vivo, yo represento una situación lo más cercana a mí y trato de utilizar todos los sentidos que tiene una persona para aprender y entre esos mi cuerpo, mi cuerpo aprende. Si yo repito, repito movimientos y los incorporo con experiencias sensoriales, yo lo incorporo y lo aprendo mejor, lo dejo, y cuando pase, sensorialmente yo lo voy a asociar a algo que ya tengo, ya tengo el aprendizaje, ya tengo la reiteración de la experiencia y de cómo responder. Esa es la metodología que tratamos de utilizar para nuestros cursos” (Agente laboral A)

En ese campo social, los agentes laborales se encuentran con las disposiciones de la comunidad que observan de la siguiente manera:

“Cuesta que tomen conciencia, pero creo que toman conciencia al momento que empiezan a analizar lo que podrían perder, o sea, saber si se le cae la casa, podrían perder a toda su familia (...) pero si usted está preparada usted podría junto a los vecinos ayudar a su familia. De esa forma en realidad, como a través del miedo un poquito como que uno trata de generar conciencia en ellos” (Agente laboral H)

“Que la gente aprenda que la prevención va a evitar que pasen cosas que tienen por decirlo así solución. Porque si la gente empezamos de pequeño como que va quedando como el disco duro de uno que dice “Ah, chuta, cuidado que si hacemos esto va a ocasionar esto”. Entonces si va repetitivo a través de los años, y se va practicando, se puede evitar” (Agente laboral B)

“Yo necesito que la gente entienda que tiene que estar preparado (...) Tenemos sectores que son urbanos antiguos donde tenemos población mayor, donde la gente tiene conocimiento del territorio, conoce la historia del territorio y además es gente que es muy difícil que tú le digas esto no se hace así, porque la gente te dice esto yo lo he hecho siempre así” (Agente laboral A)

Para finalizar este apartado es relevante reconocer el proceso que realizan los agentes laborales para organizar, implementar y seguir el trabajo preventivo con las comunidades. Considerando las dificultades que este proceso también conlleva y que en reiteradas oportunidades desmotiva, como todo proceso. Sin embargo, estos agentes laborales realizan este trabajo reconociendo al otro pensando en lo que la comunidad necesita habilitar por medio de su capacidad de aprendizaje y la consciencia.

3.4 Una Metodología de Prácticas Preventivas.

En el proceso de observación de las prácticas preventivas la investigadora reconstruye una metodología que, si bien contiene elementos de distintas otras metodologías, tiene valor porque por más distinta que sea la operatividad de ambos municipios en materia de prevención con la comunidad, a pesar de ello convergen en un mismo procedimiento, implementan una metodología a través del método de la capacitación y con prácticas comunes.

La distinción de la operatividad que tienen ambos municipios no es impedimento para la implementación de un trabajo preventivo con la comunidad. Aparece así la metodología para implementar la prevención por medio de: Consciencia y Aprendizaje.

Esta metodología constituye el cuarto hallazgo, se reconstruye en base al relato de los ECEPC y sus equipos, destacando el valor que tienen las prácticas de estos equipos en su trabajo. Esta metodología que se construye de las prácticas, las que, a su vez, se nutren del hábitus de las comunidades.

Los agentes laborales indagan allí para poder llevar la prevención desde ese lugar, desde los modos de habitar y vivir, desde los propios hábitus de estos nuevos agentes para que les haga sentido, para que sean parte del proceso desde el mundo de condicionamientos en los cuales ellos se mueven. Así se construyen estas prácticas preventivas.

La reconstrucción de la metodología se puede sintetizar en el siguiente detalle:

1. La experiencia en el territorio y sus riesgos.

1.1 Equipo Municipal en base a la historia local, a la historia personal con el territorio y también a las temporadas del año conducen la elaboración de Programas, Proyectos y/o Seminarios de trabajo para la comunidad.

1.1.1. Programas, Proyectos y/o Seminarios se realizan con y sin planificación programada.

2. Criterios para definir localidades de la comuna a capacitar.

2.1 Por identificación de riesgos en la comuna.

2.2 Por nivel de afectación emergencias o desastres pasados en las personas, sus bienes y el medio ambiente.

2.3 Por demanda comunidad.

3. Preparación del encuentro y de la capacitación con la comunidad.

3.2 Equipo Municipal se prepara para captar el interés de la comunidad en capacitaciones, esta preparación se sostiene en tres aspectos:

3.2.1 Se recapitula en el análisis histórico, revisando las emergencias o desastres que afectaron al territorio.

3.2.2 Se revisa la micro cultura de la comunidad, observan las prácticas y experiencias de la comunidad.

3.2.3 En base a la recopilación de análisis histórico, prácticas y experiencia de la comunidad los entrevistados ordenan las ideas a transmitir a la comunidad al momento de interactuar con ellos en la capacitación. Con el objeto que la comunidad se interese y comience (o en algunos casos continúe) un proceso de aprendizaje.

3.3 El equipo municipal se coordina con actores locales (dirigentes, representantes de juntas de vecinos, líderes locales) para comenzar (o en algunos casos continuar) a hilvanar la red de trabajo comunitario. Se busca que este actor local interactúe con sus pares para motivar la participación en la jornada de capacitación.

4. El encuentro: la capacitación.

4.1 Equipo Municipal ejecuta la capacitación para la comunidad. Pone en marcha todo el proceso de preparación.

4.2 Para encontrar la atención de la comunidad el equipo municipal explica con ejemplos locales y con lenguaje coloquial, ni técnico, ni conceptual. Utiliza la experiencia de los mismos participantes. La repite y la reitera.

4.3 El equipo municipal al captar la atención de la comunidad en base las experiencias vivenciadas en el territorio sobre emergencias y/o desastres propicia la toma de consciencia.

4.4 El equipo municipal en la ruta de la toma de consciencia busca el interés por el aprendizaje de la comunidad a través de la comunicación en donde la comunidad participe opinando, exponiendo, criticando. La comunidad exterioriza, narra sus vivencias, rememora, y en muchos casos también resignifica.

4.5 En espacios más avanzado de aprendizaje los equipos municipales pasan a otra etapa de la metodología que es practicar para aprender con la mente y con el cuerpo.

4.5.1 Se hace uso de diversos ejercicios prácticos como trabajos grupales de elaboración de mapas de riesgo, cursos para manejo de extintores, primeros auxilios, RCP, apoyo psicológico, búsqueda y rescate, organización de equipos con el sistema de comando de Incidente, exposición de experiencias en otros espacios de capacitación y/o seminarios, entre otros.

5. Propiciar un canal de comunicación frecuente con la comunidad.

5.1 Equipo Municipal busca instancias para difundir los riesgos de la comuna y estimular prácticas preventivas que mitiguen y ayuden a que la comunidad se prepare frente a las amenazas, reconociendo en ello sus vulnerabilidades y sus capacidades como comunidad.

Equipo Municipal comunica y reitera a través de:

5.1.1 Redes sociales.

5.1.2 Radio local.

5.1.3 Otras capacitaciones con organismos técnicos, coordinadores del sistema nacional de protección civil o centros de investigación.

5.1.4 Otros programas municipales que apuntan a prevenir, mitigar, prepararse en distintas materias, más allá del riesgo de desastres.

Ahora bien, desde la perspectiva de los entrevistados todo este proceso de implementación de esta fase preventiva: Consciencia y Aprendizaje se encuentra supeditado a la decisión de la autoridad local y quienes tengan voz y voto en las decisiones municipales. Más todavía en los casos de compra de implementos para el trabajo de preparación con la comunidad. Este último punto específico se da principalmente en uno de los municipios que genera proyectos para adquirir equipamiento que permita la realización de cursos con la comunidad.

Desde la perspectiva del otro municipio más que proyectos para implementos de cursos se gestionan seminarios y capacitaciones vinculando a otros actores como organismos técnicos que representan el mando técnico en lo que respecta a las amenazas que están en el territorio. Y realizan jornadas en donde éstos puedan exponer y la comunidad asistir e informarse.

Ambos municipios tienen en común la mayoría, sino todo el proceso descrito. Sin embargo, como diferencias destaca dos ámbitos:

1) la elaboración de programas y de proyectos, solo un municipio de los dos tiene equipo para ello. El otro municipio, la dirección de protección civil y emergencias no tiene un programa estructurado ni elabora proyectos preventivos directamente, si bien realiza capacitaciones y promueve la preparación ante las emergencias y desastres no tiene una planificación.

2) A su vez, este municipio tiene un solo expositor para el trabajo de capacitaciones, no así el otro municipio que la mayoría de los trabajadores de ese equipo realizan las capacitaciones. En este caso, la mayoría de los trabajadores de esta dirección municipal que tiene un solo expositor trabajan en terreno realizando trabajo de prevención, mitigación, pero dedicado más al territorio que realizando exclusivamente jornadas con la comunidad, las que también se realizan.

Finalmente, y para cerrar este apartado, la implementación de la fase preventiva de la GRD que en este punto del estudio no tiene mayor sentido llamarla de esta manera, toda vez que en este proceso la implementación no deviene de la GRD como política pública, sino que se reconoce como un trabajo absolutamente desarrollado desde el nivel local y de los agentes laborales en particular. Por ello, se ha considerado aquí hablar de implementación de prevención de desastres.

En dicho proceso la metodología puede contener algunas herramientas de trabajo de una metodología que aparece en el Plan Nacional de Protección Civil – metodología AIDEP que busca realizar un diagnóstico del riesgo.

Sin embargo, este trabajo de los agentes laborales, el modo de implementar la prevención de desastres, la búsqueda por encontrar caminos que permitan entregar los conocimientos necesarios a la comunidad, pero además con consciencia frente a ello, es destacable.

VI. CONCLUSIONES

Capítulo 1. Las Prácticas a la luz de los Hallazgos.

En el siguiente apartado se presentan las conclusiones finales de este estudio, las cuales se articulan en razón de los hallazgos encontrados en el proceso de análisis de los resultados que arrojaron los tres objetivos de la investigación y que dicen relación con: los procesos de implementación de la fase preventiva en GRD, la capacidad de agencia de los actores involucrados en dicha implementación y la propia implementación preventiva en las comunidades locales.

Esto en el marco de un estudio de caso en el nivel local que ha tenido por objetivo general: Analizar las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las comunidades locales según el relato de los Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil (ECEPC) y sus equipos de los municipios Pudahuel y San José de Maipo de la Región Metropolitana (RM).

Para analizar las prácticas de los actores se establecieron tres líneas de observación acordes a los objetivos y a los resultados de las entrevistas realizadas, este proceso se presenta aquí desglosando las principales conclusiones de cada línea de observación, las que darán cuenta de las prácticas que se hallaron en el final del capítulo.

1.1 La Implementación Declarativa en el nivel local.

El resultado de la descripción de los procesos que componen la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los (ECEPC) y sus equipos abrió una ventana para navegar por el mundo de la implementación de las políticas públicas y sus dificultades en el nivel local, principalmente no contar con un programa acorde a la realidad local. Y a través de ello mirar más adentro del océano para congeniar con que el problema de la implementación de la política pública es también un problema en su planificación (Matus, 1993).

Para poder realizar este trabajo se ha debido navegar por diferentes aguas del proceso que compone la implementación de la fase preventiva (prevención, mitigación, preparación) de GRD en las comunidades locales. Aquí surgieron dos hallazgos que fueron claves en el desarrollo de este

estudio, por una parte, aparece la dificultad para implementar esta fase preventiva de GRD, lo que hasta en ese entonces no parecía ser un problema.

Sin embargo, en las jornadas de buceo se logra entender que dicha dificultad es en relación a la implementación de la prevención como política pública en GRD. Lo que significó emprender una gran cruzada para sumergirse en esas lejanas aguas y traer desde otros continentes los elementos necesarios para apoyar la revisión y para contrastarlas con otras búsquedas posteriores.

Por otra parte, el hallazgo que permitió salir a respirar a la superficie, se trató de aquello que sí evidencia que hay implementación de prevención, son las prácticas preventivas que los propios agentes laborales desarrollan para apoyar a la comunidad en la identificación de amenazas en el territorio y trabajar en preparación, prácticas que este estudio ha evidenciado no tienen ninguna vinculación con la política pública en GRD del país.

El análisis arrojó dos aspectos centrales en dicha dificultad para implementar la prevención en el marco de la política pública en GRD, estos aspectos son: un problema de la implementación de esta política pública es la carencia de un programa acorde al contexto en donde se pretende implementar, es decir, acorde al nivel local para que pueda llevarlo a la comunidad.

El programa que existe, que se llama *Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres* no logra llegar al nivel local, pero tampoco cuenta con una expresión local acorde. Es un diseño que plantea acciones estratégicas pero que no están armonizadas con el nivel local. Lo que lo sitúa en un instrumento de alcance nacional y regional. No obstante, la Política Pública en GRD señala que debe incorporar un alcance local, que aquí se comprobó no existe todavía. Por lo tanto, la implementación hasta hoy es declarativa en el nivel local.

Lo que trajo el segundo aspecto de ese análisis, que el problema no es de esa política pública en particular, sino que es un problema en el proceso de planificación en donde las herramientas para implementar no son usadas y/o creadas para concretar los objetivos planificados y los alcances descritos. Lo complejo del asunto es que puede ser un problema de las políticas públicas en general, lo que abracaría muchísimos más asuntos que la prevención de desastres. Situación que probablemente los investigadores en políticas públicas han evidenciado e investigado sobre ello.

Este problema de la planificación que ha sido planteado hace muchos años en distintos temas, hoy vuelve a aparecer arraigado a la implementación de la fase preventiva de GRD como política pública,

el Plan actual lleva seis años en vigencia, ¿cuánto tiempo debe demorarse un programa en cubrir los alcances que indica su política en Chile? ¿Cómo se chequea que cubrió todos los alcances territoriales acordados? Son preguntas que quedaron sin resolver en este estudio, porque no era ese el foco directo, pero sería valioso conocer.

No obstante, sí hay un análisis relevante a destacar y es el realizado por Carlos Matus (1993) hace casi 30 años atrás, el planteaba *creo que en varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación*. Efectivamente, si se observa las críticas a la democracia actualmente también siguen esa línea, que no ha sido capaz de resolver los problemas por los que son creadas finalmente las políticas públicas.

1.2 Los Actores y sus agencias en la Implementación de la Prevención.

El resultado del análisis sobre la capacidad de agencia de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD según el relato de los ECEPC y sus equipos abrió una puerta para recorrer sus capacidades, esta tarea se navegó a la luz de la *Agencia* (O'Donnell 2010) con la cual se revisó en cada actor cuál era su capacidad para actuar en la implementación, cuál era su capacidad para tomar decisiones en la implementación, cuál era su capacidad para hacer en esta cruzada. Todo ello diferenciado de las funciones y responsabilidades asignadas a cada actor. Ardua tarea para diferenciar.

Se conocieron tres tipos de actores involucrados: primero los/as Entrevistados/as que se transformaron en el estudio en Agentes Laborales, su principal agencia es que pueden decidir cómo llevar a cabo la implementación de la prevención de desastres en las comunidades esto implica por ejemplo, grados de autonomía para decidir una planificación y una asignación de tareas al equipo en la línea del tipo de implementación que el Municipio haya determinado, es decir, con mayor orientación hacia el trabajo preventivo con la comunidad o mayor orientación para el trabajo preventivo para la comunidad.

El segundo actor es el Estado como una *entidad real* (O'Donnell, 2010) que puede hacer efectiva la implementación de la prevención ante los ojos de los agentes laborales. La agencia del Estado es su capacidad de transitar por distintos marcos referenciales, por ejemplo, validar el enfoque redes de políticas para desarrollar la política pública en GRD, incorporando el trabajo en red del sector público – privado y a la sociedad civil inclusive, con actores que la representen.

El Estado también tiene capacidad para otorgar y formalizar mayor inversión en la prevención de desastres. Sin embargo, la agencia del Estado es actuada por las agencias de gobiernos de turno y las agencias de instituciones que lo representan, en este caso, en materia de GRD (Ministerio de Interior y Seguridad Pública, ONEMI, otras instituciones que forman parte del SNPC), pero la institución que tiene a cargo el tema es ONEMI.

Por su parte, la agencia de ONEMI se observa en: organiza y realiza trabajo comunitario, propone nuevas vinculaciones con el nivel local y la comunidad, determina el modo en que participa en actividades de prevención, acceso a gran cantidad de redes con quienes puede establecer cooperaciones para prevención, entre otras. Diferenciándose de sus funciones: coordinar al SNPC, dirigir la creación de la política pública en GRD, elaborar instrumentos de gestión, formalizar convenios con programas extranjeros como por ejemplo CERT, apoyar a los niveles provinciales y comunales en instancias formativas, entre otras.

El tercer actor, es representado por los Municipios como un eslabón clave en todo el proceso de toma de decisiones para implementar la prevención en GRD en el nivel local. Su agencia está determinada por su capacidad para decidir la participación como nivel local en la implementación de la prevención en sus comunidades. Esta capacidad para decidir la participación se observa en la constitución de los departamentos o direcciones municipales en quienes se delegue esta labor.

Este escenario no implica que los municipios dispongan de recursos financieros para implementar prevención en comunidades, pueden llegar hasta instalar el departamento o dirección municipal, pero eso no asegura el recurso financiero para llevarla a cabo. También sucede con este actor que aun cuando se le deleguen funciones desde el Estado (Ministerio de Interior, ONEMI) para que desarrolle prevención de desastres en sus comunidades, no implica que lo realice, justamente por la capacidad que le otorga su agencia. Puede instalar un espacio físico que indique que entre otras funciones realiza “protección civil” esto no implica la concreción de prácticas orientadas a ello. Lo que reafirma el hecho que las funciones de los actores no son expresión de la agencia de ellos.

Al interior de los municipios se evidencia otro actor, los partidos políticos, quienes influyen la toma de decisiones de los municipios toda vez que están insertos en ellos. Lo relevante es que afectan la posibilidad de implementar prevención en las comunidades locales, otorgándole espacio a otras materias por sobre esta en algunos casos de forma deliberada, pero en otros simplemente por omisión. No obstante, cualquiera sea la “intención” se invisibiliza de igual manera la relevancia de implementar prevención de desastres en las comunidades.

Este tipo de influencias se analiza en el estudio a partir del clientelismo político toda vez que estas *relaciones de intercambio* que se dan en estos contextos terminan siendo el mayor quehacer de los partidos políticos dejando de lado otros asuntos, como la prevención de desastres, pero además se caracteriza por ser una forma de intercambio de los sistemas democráticos (Torres, 2017).

Hasta ahí la influencia de los partidos políticos como forma de clientelismo político. Sin embargo, cómo se explica el desinterés de los partidos políticos en la implementación de la prevención de GRD o entienda también prevención de desastres. Se analiza este desinterés con dos apreciaciones: en la primera, la prevención *no deja* porque no se ve (usando una frase de un agente laboral “*lo que más deja*” al referirse a esto).

¿Qué es lo que *más deja*? en una definición muy simple se trataría al menos de lo que se ve, de algo que se puede corroborar físicamente. Por ello los partidos políticos no aprecian la prevención, porque es para un después incierto, que no se sabe si va a llegar, y lo que ellos deben asegurar es un después certero.

La segunda apreciación es porque aquellas comunas que han implementado prevención de desastres, en los modos en que sus capacidades les hayan dado el espacio para hacerlo, es porque tuvieron experiencias de desastres con pérdida de vidas humanas, hechos traumáticos. Pero también porque conviven con variadas amenazas que los mantiene en estado de alerta de manera más recurrente que en otras comunas.

Por lo tanto, otro motivo por el cual no se toma en cuenta puede ser porque los municipios mediados por las influencias de sus partidos políticos en la toma de decisiones no advierten en la prevención un ámbito de trabajo relevante dado que no observan en el territorio amenazas que impliquen desde sus posiciones implementación preventiva de desastres.

1.3 La Reconstrucción de una Práctica.

El resultado de la descripción y análisis de la implementación de la fase preventiva en las comunidades locales según el relato de los ECEPC y sus equipos abrió una escotilla hacia el horizonte para finalmente conocer cómo es la implementación de la prevención de desastres en las

comunidades locales. Esta expedición se realizó con el astrolabio del *Habitus* (Bourdieu 2015) el cual permitió situar la implementación a partir de un recurso específico que se observó en ambos municipios, las capacitaciones con la comunidad realizadas por los agentes laborales.

Esta expedición con el *Habitus* permitió observar reproducciones de modos de hacer, disposiciones instaladas respecto a las formas de transmitir la prevención de desastres a las comunidades. Pero, por sobre todo el trabajo preventivo por medio de la capacitación en donde la habilitación de herramientas en tanto aprendizaje y consciencia advierten una práctica que contiene un *habitus* que busca transferir conocimientos. Por el cual se construye, a su vez, una comunidad preventiva que adquieren condiciones de existencia distintas al habilitar herramientas para gestionar autocuidado. Se configura así un *habitus* de las prácticas preventivas.

Los agentes laborales para concientizar transfieren la base de la prevención en elementos, códigos, saberes que son propios de cada comunidad, destacándose que el modo de habilitar las prácticas preventivas no es igual para todas las comunidades, porque tienen *habitus* diferentes. Los agentes laborales distinguen los diversos *habitus* de las comunidades para configurar el trabajo de la prevención de desastres. En la urgencia por buscar el mejor modo de transmitir lo necesario para lo que finalmente fue lo que inició este estudio, el problema de ¿cómo se están preparando a las comunidades para enfrentar los desastres?

Si bien la línea de trabajo en prevención de ambos municipios no es la misma, uno orientado a trabajar la prevención con las comunidades en forma permanente, mientras que el otro debido a las amenazas de la comuna requiere estar en permanente acción realizando labores operativas y, en la mayor cantidad de espacios posibles trabajar la prevención con las comunidades locales.

En ambos casos se observan prácticas preventivas potentes, que permiten hablar de una implementación de prácticas preventivas con la comunidad. Pero estas prácticas devienen de una recurrencia en el trabajo con las comunidades que se establece bajo la lógica de a mayor educación mayor consciencia. Esta recurrencia hace que se constituya una práctica.

Al observar estas prácticas preventivas y unir las entre sí se reconstruye una metodología, la cual no ha sido sistematizada por los municipios es un hallazgo de este estudio, y que se basa en dos conceptos centrales para todos los agentes laborales: Consciencia y Aprendizaje. Estas prácticas

preventivas destacan un trabajo directo con las comunidades locales en donde los agentes laborales buscan prepararlas por medio de sus propios habitus para enfrentarse con las amenazas con las que conviven.

Este es un trabajo de cooperación mutua entre los agentes laborales y la comunidad que involucra el arraigo con el territorio de parte de los agentes, no es casualidad que quienes lideran estas prácticas sean nacidos y criados en Pudahuel y San José de Maipo. Perspectiva interesante para otros estudios de agencia, arraigo y territorio.

Pero, la posibilidad de observar la existencia de esta metodología es producto del análisis que se realizó con el habitus, el cual no sólo puede mostrar reproducciones de relaciones de poder y dominación entre los individuos. Sino que también, y fue lo que aquí se vio, permite observar las capacidades estratégicas de los agentes laborales para poder implementar prácticas preventivas, toda vez que la metodología en cuestión es producto de dichas prácticas, y dichas prácticas devienen de los distintos habitus reconocidos por ellos.

1.4 Puntos Centrales en el Concluir.

Un punto central que concluye el estudio es que existe un problema en la diferenciación de los conceptos: por ejemplo, de roles – funciones con la capacidad de hacer, y de aprobación de documentos con cumplimiento de lo que ellos indican se realizará. Asuntos que también están inmerso en el problema de la implementación en el nivel local de la política pública, al menos en la de GRD, toda vez que los actores mezclan los conceptos.

Hay cosas que se dan por descontado, por ejemplo, asumir que la asignación de funciones para implementar prevención de GRD implican la habilitación de determinada capacidad para cumplirla. Así también, la *idea sobre que una política está casi resuelta porque ha sido adoptada por un gobierno y que eso implique el cumplimiento de ella* (Smith, 1973). En concordancia con lo que plantea Smith esto *ha descuidado ahondar los procesos de la implementación*.

Este último ejemplo de Smith se observa claramente en la asignación de función de los ECEPC de los municipios de todo Chile como Encargados de Protección Civil teniendo que cumplir trabajo preventivo con sus comunidades, recayendo en ellos una responsabilidad inmensa sin siquiera preguntarse qué capacidades tienen los municipios de Chile para eso.

¿Son las mismas capacidades de un municipio acomodado a las de un municipio no acomodado? ¿son las mismas capacidades de un municipio que tiene múltiples amenazas en su comuna versus un municipio que tiene menos amenazas en su comuna? Este estudio ha demostrado que aquello que se da por descontado no es así, que las capacidades de acción de los agentes involucrados en la implementación de la prevención en GRD no implican el cumplimiento de las funciones para implementarla.

Por su parte, también se ha constatado que las prácticas de los actores para implementar la fase preventiva en GRD están determinadas por sus propios intereses de acuerdo a las posiciones en que se encuentran y la toma de decisiones frente a esta implementación más allá de la delegación de tareas a realizar, es decir, más allá de que los documentos digan que trabajarán en prevención de desastres. Ámbito que se observó también a partir de la relación “principal/agente” (Jaime, et. al 2013). Sin embargo, también puede ocurrir que a ese agente a quien se le delegó trabajar prevención tampoco haya sido habilitado para cumplir la tarea, aun cuando se le haya delegado. Caso probable en variados municipios del país.

1.5 Las Prácticas de los Actores.

Las capacidades para hacer cuando se actúan con regularidad, recurrencia se pueden transformar en prácticas. La capacidad de agencia orientada a la implementación de la prevención de desastres en las comunidades locales como prácticas puede producir cambios en tanto se convierte en un *beneficio social* (Sen, 2011).

De acuerdo a esto, las prácticas de los actores involucrados en la implementación de la fase preventiva de GRD están directamente vinculadas con sus capacidades de agencia en la implementación misma, las cuales han sido observadas y analizadas en el desarrollo del estudio.

Estas prácticas de los actores involucrados han sido analizadas desde la Teoría de Prácticas Sociales, las prácticas *están constituidas por diversos componentes, competencias prácticas, formas de sentido y recursos materiales* (Ariztía, 2007) en donde además responden a rutinas conectadas con acciones del cuerpo, de la mente, con objetos, distintas formas de conocimiento que *están en la base tales como significados, saberes prácticos, emociones y motivaciones* (Reckwitz, 2002).

En este sentido, y tras todo el recorrido se concluye para este estudio 6 tipos de prácticas: prácticas preventivas que son las que implementan los agentes laborales en las comunidades locales, también

están las prácticas delegativas en la idea *laissez faire dejar hacer* que representa la agencia de los Municipios y dentro de ellos se cataloga también a los partidos políticos con prácticas obstaculizadoras de la implementación de la prevención de GRD en las comunidades locales.

Prácticas permisivas que sostiene ONEMI avalando la privatización de la prevención que en este análisis se ha entendido desde el marco del enfoque de *redes de políticas* en donde la extensión es parte de los modos de implementación de una política pública y que aquí se entiende como forma de llevar a cabo la política en GRD en tanto realiza alianzas público – privadas y promueve la horizontalidad en la coordinación de las tareas de la propia política. Este enfoque permite considerar que se trata de una nueva gobernanza (Kenis y Schneider 1991).

Sin mediar que tras estas acciones ocurren otro tipo de prácticas, las prácticas lucrativas de la prevención que se originan en los entes que privatizan la prevención por ejemplo lo que se destacó en el estudio sobre el caso del curso CERT, que originalmente es un curso sin fines de lucro, pero que las entidades privadas lo venden a los municipios u otras instancias con fines de lucro para sí.

Finalmente, prácticas “omnipotentes”, las que de alguna manera configuran al Estado, porque aun cuando su agencia se lleve a cabo a través de otros actores ya sean gobiernos de turno, instituciones varias, aun así: *“ninguna entidad otra que un Estado que en algún sentido real existe verdaderamente para su ciudadanía/nación/pueblo puede hacer efectivos esos derechos”* (O’Donnell, 2010). Quien se refiere, entre otros, a los *derechos civiles, sociales y culturales* que quienes más requieren; aquellos que están en las esferas de mayor *desigualdad, discriminación y/o exclusión*. Y aunque se diga que los desastres afectan a todos, ¿no es cierto que los que más padecen sus consecuencias son estas mismas personas que menciona el autor? ¿Qué pasa con las capacidades que habilita el Estado entonces?

Lo que abre la última reflexión de este estudio:

Lo anterior lleva a pensar ¿para quién están siendo elaboradas las políticas públicas? De acuerdo a lo que se ha planteado, pareciera que solamente para los que las escriben. Y si eso fuese así, entonces ahí estaría uno de los problemas de la planificación. Por lo que pudiera ni siquiera ser un problema de la implementación, sino anterior a ella, quizás el problema de la implementación solo agudiza los hechos. Está en la línea de las críticas al ciclo de las políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Una política pública es para atender problemas públicos que ocurren en los territorios donde están las personas o que les ocurren a las personas que están en los territorios. Por lo tanto, ¿Cómo articular políticas públicas que logren asirse en el territorio, nivel local? ¿Cómo articular un programa de implementación para el nivel local de la política pública de GRD? No basta con el Plan Estratégico con alcance nacional y regional.

A juicio de la investigadora, construyendo las políticas públicas desde el nivel local, y que sean acompañadas y validadas por el nivel nacional, habilitándose éste para sistematizar lo que los territorios elaboran en compañía de ellos.

Se ha observado como convergen estos temas en el sistema democrático, que se ha llevado “las culpas” de articular deficientes planificaciones, recurrencia de relación “principal/agente” y operar bajo sistemas de clientelismo político descarados que nada los regula, y pareciera que cada vez van naturalizando más sus prácticas hasta hacer aparecer que es correcto que sea más importante atender temas que dan votos soslayando otros asuntos como la prevención de desastres en las comunidades locales.

Por lo que la alternativa de construir las políticas públicas, o al menos, construir el programa de trabajo de la política pública de GRD que concierne al nivel local, lo realice el nivel local. Esto implica aprovechar las garantías del sistema democrático en el que se vive *“el mejor escenario de los tipos de dominación política en los que se puede vivir (...) en donde siempre habrá conflictos sobre derechos y obligaciones (...) la democracia implica agencia y la sanciona y respalda legalmente (...) la agencia subyace crucialmente a la democracia (...) por eso los derechos y libertades de la democracia son útiles para democratizar diversos espacios sociales, no estrictamente políticos, o al menos para humanizarlos de manera consistente con la agencia”* (O’Donnell, 2010).

¿No es la política pública en GRD un espacio social en donde los/as ciudadanos/as tienen derecho a habilitar su propia agencia para enfrentar desastres tras la implementación de un programa acorde a su contexto?

Con todo, no hay que olvidar que la prevención de desastres es anterior a la GRD, y a la política pública de la misma, ésta no ha venido todavía a resolver nada en el nivel local. No hay que olvidar que esa política pública surge de un mandato del extranjero y no de una toma de consciencia del “Estado” en que existe un problema. O sea, vino otro a decir que en su casa había un problema, ¿cómo se puede subsanar ese problema si el dueño de casa no lo advierte o lo advierte?

Y, finalmente, aquello que hace anclar este barco para terminar su travesía bajando a tierra con el suficiente oxígeno, es que con todo las practicas preventivas logran más que las prácticas delegativas, y que son más potentes que las prácticas obstructoras y las permisivas, simplemente porque están en el territorio construyendo con esos otros, reconociendo que existe otro, al que le pasan las cosas, en el lugar en donde pasan las cosas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Andréu, J. "s.f". *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Investigador Senior Fundación Centro Estudios Andaluces.
- Bourdieu, P. (2015). *El sentido Práctico*, Libro 1 Crítica de la razón teórica, edit. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2000). *Cuestiones de Sociología*, Ediciones Istmo, S.A., Madrid – España.
- Bourdieu, P. (1995). *Las reglas del arte*. Génesis y estructura del campo literario, Editorial Anagrama, Barcelona.
- Bourdieu, P. (1998). *La Distinción, Criterios y bases sociales del gusto*, Editorial Taurus, Buenos Aires.
- Blázquez, F. (1997). *Diccionario de las Ciencias Humanas*, editorial Verbo Divino.
- Coller, X. (2000). *Cuadernos Metodológicos Estudios de Casos*. Centro de Investigaciones Sociológicas. España.
- Delgado, J. y Gutiérrez, J. (1999). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Ed. Síntesis.
- Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hernández Sampieri, R. Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2007). *Fundamentos de Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Jaime, F. Dufour, G. Alessandro, M. Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Ed. Florencio Varela.
- Maturana, H. (2018). *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Ed. J.C SAEZ.
- Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Fundación ALTADIR.
- Navarro, P. y Díaz, C. (1994). *Análisis de contenido*, en Delgado y Gutiérrez, Métodos y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Madrid, Síntesis.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado, Teoría con intención comparativa*. Ed. Prometeo.
- Orti, A. (1986). *La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y el grupo de discusión*. En García Ferrando, M. et al. (ed.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

- Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2016.
- Plan Nacional de Protección Civil, Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N° 156, 12 de marzo de 2002.
- Sautu, R. (2005). *Todo es Teoría, Objetivos y Métodos de Investigación*, versión digital del libro, Editorial LUMIERE.
- UNISDR. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres.
- Wayne, P. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México.
- Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. D.F.L. Núm. 1.- Santiago, 9 de mayo de 2006.- Visto: Lo dispuesto en el inciso 5º y siguientes del artículo 64 de la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por Decreto Supremo N.º 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Archivos PDF.

- Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. (1994).
<https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015 – 2030).
<https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>

Revistas Digitales y Páginas Web.

- Ariztía, T. (2017). *La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites*. Cinta Moebio 59. 221-234. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cmoebio/n59/0717-554X-cmoebio-59-00221.pdf>
- Cambiasso, M. (2011). *La teoría de la estructuración de Anthony Giddens: un ensayo crítico*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. [Archivo PDF].
<https://www.aacademica.org/000-093/291.pdf>

- Ferreiro, A. Arís, M. Pinto, F. (2019). *Proceso de Descentralización en Chile Diagnóstico y propuestas*. Revista Espacio Público. v4, 1-90.
<https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Final-Descentralizaci%C3%B3n-V4.pdf>
- Hernández, L. Rodríguez, J. Giménez, C. (2010). *La posibilidad del cambio social: aproximación psicosocial a los conceptos de agencia, empoderamiento y participación*. [Elaborado en el marco del Proyecto de investigación: La calidad de vida urbana desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen: Una aproximación desde comunidades urbanas del AMC. Aprobado por el Decanato de Investigación y Desarrollo (DID) de la Universidad Simón Bolívar].
https://www.researchgate.net/publication/333704158_LA_POSIBILIDAD_DEL_CAMBIO_SOCIAL_APROXIMACION_PSICOSOCIAL_A_LOS_CONCEPTOS_DE_AGENCIA_EMPODERAMIENTO_Y_PARTICIPACION
- Otero-Estévez, S. y Díaz-Méndez, C. (2019). Las teorías de las Prácticas Sociales: una propuesta teórica para el análisis de la obesidad. Facultad de Ciencias Sociales, Campus de Tarongers, Universitat de Valencia. XIII Congreso Español de Sociología. Federación Española de Sociología. 1-6. <https://www.unioviado.es/socialimen/wp-content/uploads/2019/06/Otero-y-D%ADaz-Practicas-sociales-y-obesidad.pdf>.
- Pick, Susan. Sirkin, Jenna. Ortega, Isaac. Osorio, Pavel. Martínez, Rocío. Xocolotzin, Ulises. Y Givaudan, Martha. (2007). “Escala Para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE)”. Revista Interamericana de Psicología. 41(3), 295-304.
<https://www.redalyc.org/pdf/284/28441304.pdf>
- Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford. (2011). *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. Agencia y empoderamiento en la medición de la pobreza*. (79). 1-7.
<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Agencia1.pdf>
- Surel, Yves. (2008). *Las políticas públicas como paradigmas Estudios Políticos* ISSN 0121-5167 N.º 33, 41-65.
<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-LVkt7C5y.pdf.pdf>

- Tolosa, M. (2015). Comunicar es crear comunidades. *Dixit*, (10), 30-35.
<file:///C:/Users/klewin/Downloads/273-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1067-1-10-20150825.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (Recuperado el 23 de mayo de 2020) <https://eird.org/americas/we/mision-y-objetivos.html>
- Definición Agenciamiento
<http://subtramas.museoreinasofia.es/es/anagrama/agenciamiento>
- Portal web Servicio Nacional de Geología y Minería.
<https://portalgeominbeta.sernageomin.cl/>
https://portalgeo.sernageomin.cl/Informes_PDF_Nac/RM-2003-02.pdf
- Portal web Corporación Nacional Forestal.
<https://www.conaf.cl/>
- Portal web Oficina Nacional de Emergencia www.onemi.cl
- Portal web Plataforma Oficina Nacional de Emergencia
<https://www.onemi.gov.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (29 de marzo de 2021) Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de Chile.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/el-plan-de-desarrollo-comunal-pladeco-de-chile>
- Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres. (29 de marzo de 2021).
https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---pol_tica-nacional-en-gesti_n-del-riesgo-de-desastres.pdf

VIII. ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- CERT: en su idioma de origen Community Emergency Responde Teams.
- CONF: Corporación Nacional Forestal.
- ECEPC: Encargados Comunales de Emergencia y Protección Civil.
- EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.
- FEMA: Agencia Federal para el Manejo de Emergencias es una agencia del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.
- GRD: Gestión del Riesgo de Desastres
- MAH: Marco de Acción de Hyogo.
- ONEMI: Oficina Nacional de Emergencia.
- PENGRD: Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- PNGRD: Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- PNRRD: Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- PNPC: Plan Nacional de Protección Civil.
- RRD: Reducción del Riesgo de Desastres.
- RM: Región Metropolitana.
- SNPC: Sistema Nacional de Protección Civil.
- SERNAGEOMIN: Servicio Nacional de Geología y Minería
- UNDRR⁹⁶: Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

⁹⁶ Cambio de acrónimo de UNDRR anteriormente UNISDR.